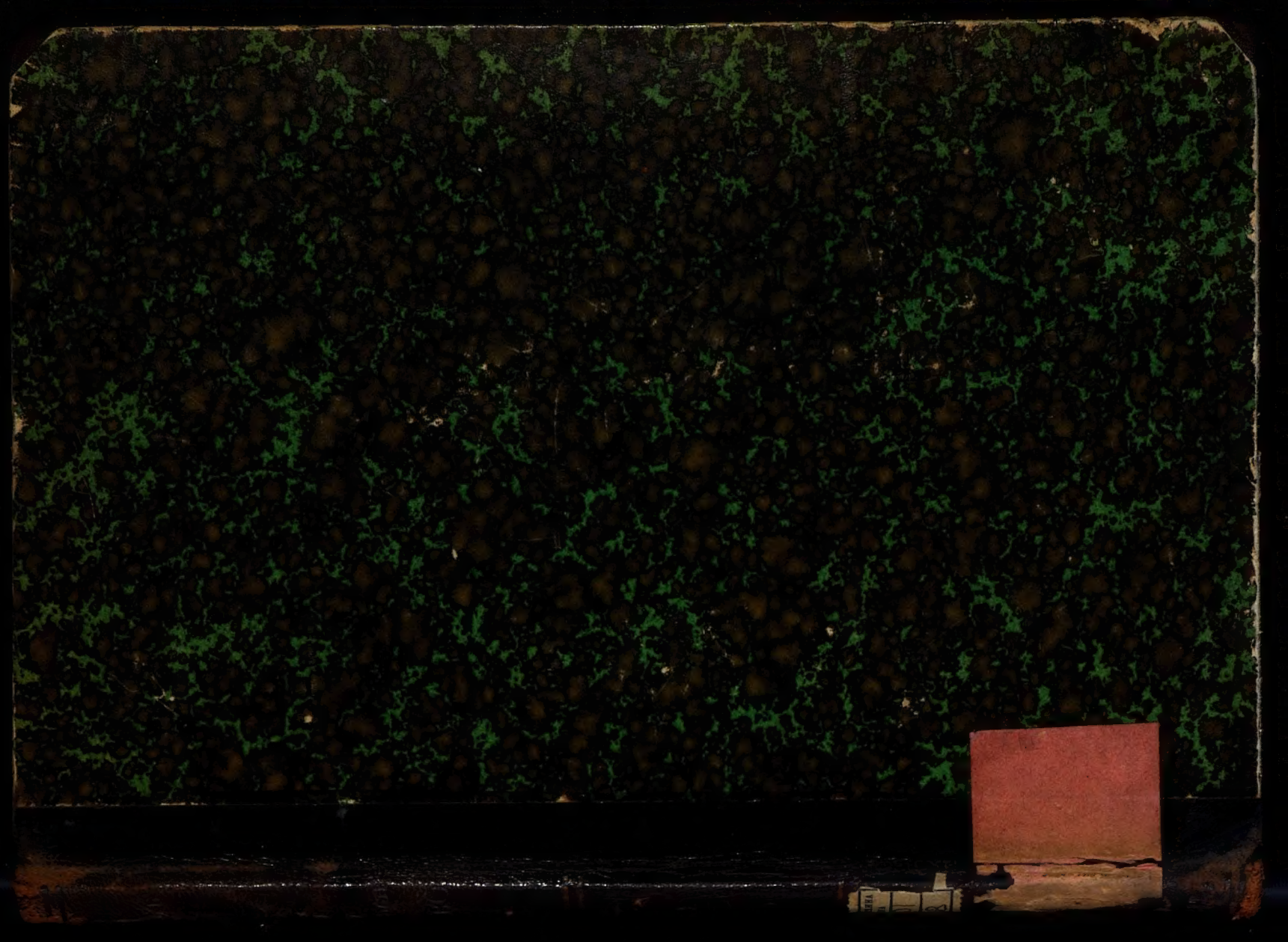
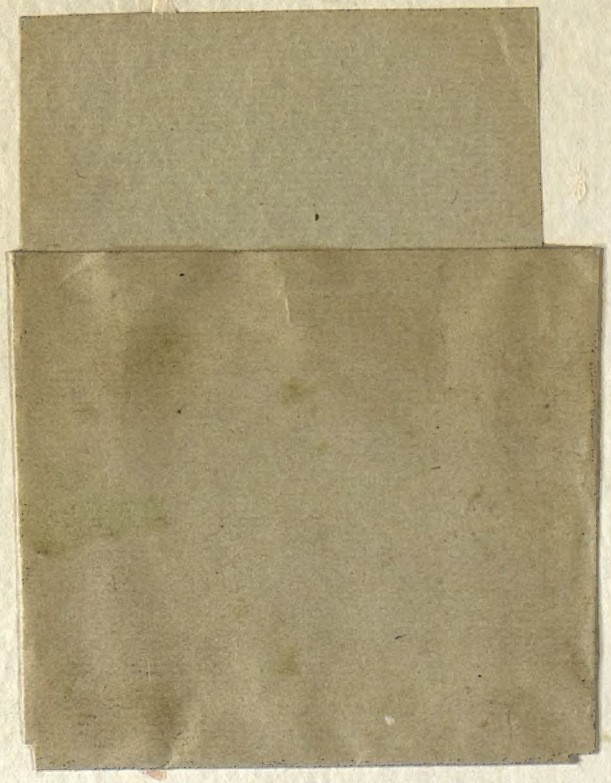


16628



М. С. П. о Н. Т.
ЧИТАЛЬНЯ.

Университетская библ.

ОСНОВНЫЯ НАЧАЛА
ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

ИГ201
Э938

Соч. А. ЭСМЕНА,

ПРОФЕССОРА ПАРИЖСКАГО ЮРИДИЧЕСКАГО ФАКУЛЬТЕТА.

342
Э-85

М. С. Л. о Н. Т. ЧИТАЛЬНЯ.

ПЕРЕВОДЪ СЪ ФРАНЦУЗСКАГО

Н. КОНЧЕВСКОЙ

ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ И СЪ ПРЕДИСЛОВІЕМЪ

М. М. Ковалевскаго.

Изданіе К. Т. Солдатенкова

Томъ II.

МОСКВА.
Типо-литографія В. Рихтеръ, Тверская, Мамоновскій пер., с. д.
1899.

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ 2008

П

Р

ИГ201
Э938 Р

Библиотека
Института Ленина
при Ц.К. В.К.П. (б.)

30446 у

ОГЛАВЛЕНІЕ ВТОРОГО ТОМА.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Государственное право французской республики.

Глава первая.—Прецеденты конституціи 1875 г.; вотированіе учредительныхъ законовъ 1875 г.; ихъ общій характеръ. 3.

I. Національное Собраніе, избранное въ 1871 г. и его учредительная власть, стр. 3.—II. Назначеніе Тьера главою исполнительной власти рѣшеніемъ 17 февраля 1871 г., стр. 7; условія и характеръ этого правительства, стр. 8.—III. Предложеніе Риве и законъ 31 августа 1871 г., стр. 10.—IV. Законъ 13 марта 1873 г., стр. 14; проектъ конституціи, внесенный Дюфоромъ и паденіе Тьера, стр. 17.—V. Маршалъ Макъ-Магонъ, президентъ республики, стр. 18; законъ 20 ноября 1873 г., учрежденіе септената, стр. 20.—VI. Комиссія Тридцати и выработка учредительныхъ законовъ, стр. 22; ихъ вотированіе, стр. 24; общій характеръ этихъ законовъ по отношенію къ ихъ формѣ, стр. 26; по отношенію къ ихъ сущности, стр. 27; замѣтное вліяніе сочиненій Прево-Парадоля и герцога Брольи, стр. 30; такой-же смѣшанный характеръ конституціи Соединенныхъ Штатовъ, стр. 34.

Глава II.—Исполнительная власть.—I президентъ республики; продолжительность его полномочій; его избраніе. 37.

I. Единство исполнительной власти; сравненіе съ ея коллегіальнымъ характеромъ въ прежнихъ республиканскихъ конституціяхъ, стр. 37.—II. Семилѣтній срокъ президентскихъ полномочій и его происхожденіе, стр. 41; долгосрочныя и краткосрочныя полномочія, стр. 42; законъ объ избраніи президента на семь лѣтъ, стр. 44; право переизбранія стр. 44.—III. Способъ избранія президента республики, стр. 46; избраніе всѣмъ составомъ избирателей и избраніе законодательнымъ корпусомъ, стр. 46; сліяніе обѣихъ палатъ въ національное собраніе, стр. 51.—IV. Требованіе абсолютнаго большинства, стр. 53; различные случаи, при которыхъ постъ президента республики дѣлается вакантнымъ: нормальный случай истеченія срока президентскихъ полномочій, стр. 54; отставка и смерть, стр. 56; преданіе президента суду, стр. 58; физическая неспособность отправлять обязанности, стр. 59; случай вакантности президентскаго

поста во время распущенія палаты депутатовъ. стр. 60.—V. Условія избираемости, стр. 62.—V. Жалованье президента республики, стр. 64.

Глава III.—Исполнительная власть (продолженіе).—II. Власть и отвѣтственность президента республики. 65.

§ 1. Общія замѣчанія. I. Общій характеръ президентской власти, стр. 65.—II. Акты президента республики: декреты и посланія, стр. 69.—§ 2. *Полномочія президента, имѣющія цѣлью исполненіе законовъ.* I. Обнародованія законовъ, стр. 71; постановленія различныхъ французскихъ конституцій по этому вопросу, стр. 73; санкція обязанности обнародованія законовъ, стр. 75; вето, стр. 77.—II. Регламентирующая власть президента, стр. 78; происхожденіе и развитіе этой власти въ нашихъ конституціяхъ, стр. 79; постановленія административнаго регламента, стр. 82.—§ 3. Дискреціонная власть президента республики въ области внутренняго управленія, стр. 86. I. Національныя торжества. стр. 86.—II. Назначеніе на гражданскія и военныя должности, стр. 86; характеръ и размѣры этого права, стр. 87; дѣйствительные члены государственнаго совѣта, стр. 90; отъ кого государственные чиновники получаютъ свои полномочія? стр. 91; отрѣшеніе отъ должности государственныхъ чиновниковъ, стр. 92.—III. Право помилованія, стр. 94; амнистія, стр. 95; ихъ происхожденіе, стр. 95; ихъ польза, стр. 97; помилованіе и амнистія въ эпоху первой революціи, стр. 99, и въ Соединенныхъ Штатахъ, стр. 101; возстановленіе права помилованія во Франціи, стр 101; отдѣленіе его отъ права амнистіи, стр. 102.—IV. Распоряженіе военными силами государства, стр. 104; командованіе арміей, стр. 104.—§ 4. *Полномочія президента, касающіяся его отношеній къ палатамъ.* 1. Законодательный починъ и право требовать отъ палатъ новаго обсужденія вотированнаго закона, стр. 106.—II. Право созывать палаты, стр. 108; непрерывность представительныхъ собраній, стр. 109; система періодическихъ и ограниченныхъ во времени сессій, стр. 111; система французскихъ учредительныхъ законовъ, стр. 115; обыкновенная сессія, стр. 118; публичное молебствіе, стр. 118; отсрочка засѣданій, стр. 119; экстренная сессія, стр. 120; право палатъ требовать ихъ созыва, стр. 120; нормальныя послѣдствія парламентскаго образа правленія, стр. 123; одновременность засѣданій обѣихъ палатъ, стр. 124.—III. Право распущенія, стр. 125; предварительное согласіе сената, стр. 129; отсутствіе права распущенія по отношенію къ сенату и послѣдствія этого, стр. 130; новые выборы, стр 131; юридическія гарантіи, которыми обставлено право распущенія, стр. 132.—IV. Посланія президента республики, обращенныя къ палатамъ, стр. 133.—§ 5. Полномочія президента республики, касающіяся сношеній Франціи съ иностранными державами. I. Дипломатическіе агенты, аккредитованные при немъ, стр. 135.—II. Руководительство дипломатическими сношеніями, стр. 136; аттрибуты исполнительной и законодательной властей въ этой области; различныя теоріи, стр. 137; крайнія системы и ихъ примѣненіе во французскихъ конституціяхъ. стр. 137; смѣшанныя системы, стр. 140.—III. Право президента вести переговоры и утверждать трактаты, стр. 142; трактаты, для утвержденія которыхъ требуется согласіе палатъ, стр. 144; относительныя права палатъ и президента, стр. 147.—IV. Пріобрѣтеніе, уступка или обмѣнъ территорій, стр. 149; почему въ такихъ случаяхъ

необходимъ законъ, стр. 150; вопросъ о согласіи населенія, стр. 150; область примѣненія ст. 8 закона 16 іюля 1875 г., стр. 152.—V. Объявленіе войны, стр. 153; пренія въ Учредительномъ Собраніи, стр. 153; военныя дѣйствія безъ объявленія войны, стр. 187.— § 6. *Отвѣтственность президента республики*, стр. 159; судебная отвѣтственность, стр. 162; французская конституція и конституція Соединенныхъ Штатовъ, стр. 164.

Глава IV.—Исполнительная власть (продолженіе).—Министры. 165.

I. Назначеніе министровъ президентомъ республики, стр. 166; ихъ увольненіе, стр. 167; составъ министерства, стр. 168; младшіе государственные секретари, стр. 172.— II. Совѣтъ министровъ, стр. 179; предсѣдательство въ совѣтѣ министровъ, стр. 183 —III. Сношенія министровъ съ палатами, стр. 184; младшіе государственные секретари и правительственные комисары, стр. 185.—IV. Отвѣтственность министровъ; отвѣтственность политическая, стр. 187; обнимаемыя ею дѣйствія, стр. 188; можетъ-ли вопросъ объ отвѣтственности министровъ быть поставленъ обѣими палатами? стр. 191; или только палатою депутатовъ? стр. 192.—V. Судебная отвѣтственность министровъ, стр. 194; что слѣдуетъ понимать подъ преступленіями, совершенными ими при исполненіи своихъ обязанностей? стр. 195; распространяется-ли компетентность обыкновенныхъ юрисдикцій на проступки министровъ, подпадающіе подъ дѣйствіе уголовныхъ законовъ? стр. 199.— VI. Гражданская отвѣтственность министровъ, стр. 200; относящіеся сюда законы революціонной эпохи и 1848 г., стр. 200; положеніе этого вопроса въ дѣйствующемъ французскомъ законодательствѣ, стр. 201; денежная отвѣтственность министровъ по отношенію къ государству, стр. 205.

Глава V.—Законодательная власть. 209.

Отдѣлъ первый. Составъ палатъ и избраніе ихъ членовъ.— § 1. *Составъ палаты депутатовъ и избраніе ея членовъ*, стр. 209.— I. Составъ избирателей, стр. 211.—II. Право быть избраннымъ, стр. 213.—III. Случаи несовмѣстимости, стр. 219.— IV. Способъ избранія; выборы по списку и система одноименнаго вотума, стр. 228; вопросъ о представительствѣ меньшинства, стр. 231; принципъ этого представительства, стр. 232; способы осуществленія, стр. 234.— V. Порядокъ производства выборовъ-созывъ избирателей исполнительною властью, стр. 239; тайная подача голосовъ, стр. 241; необходимое большинство, стр. 241.—VI. Срокъ депутатскихъ полномочій, стр. 243; обзоръ французскихъ конституцій съ этой точки зрѣнія, стр. 243; частичное и полное возобновленіе законодательныхъ собраній, стр. 245.— § 2. *Составъ сената и избраніе сенаторовъ*, стр. 248.—Проектъ организаціи сената, представленный въ 1873 г. правительствомъ Тьера, стр. 249; проектъ, представленный въ 1874 г. герцогомъ Брольи; проектъ Комиссіи Тридцати, стр. 251; первый результатъ преній въ Національномъ Собраніи, стр. 251; новыя предложенія, стр. 252; законъ 24 февраля 1875 г., стр. 253.—II. Сенаторы, избиравшіеся департаментами и колоніями, стр. 253; какимъ путемъ былъ установленъ составъ избирательной коллегіи, стр. 256; противовѣсъ закону большинства, стр. 257; является-ли сенатъ, юридически, представителемъ французскихъ общинъ? стр. 259.—III. Пожизненные сенаторы, стр. 260; ихъ происхожденіе. стр. 261.—IV. Пересмотръ 1884 г. и законъ 9 декабря 1884 г., стр. 263.—

V. Право быть избраннымъ въ сенаторы, стр. 267, и парламентская несовмѣстимость по отношенію къ сенату, стр. 268; новые проекты относительно избранія сенаторовъ, стр. 270.

Отдѣлъ второй. Привилегіи обѣихъ палатъ и гарантіи, которыми онѣ пользуются.—§ 1. *Привилегіи и гарантіи, принадлежащія обѣимъ палатамъ, какъ коллективнымъ учрежденіямъ.*—I. Провѣрка выборовъ, стр. 272; ея исторія въ Англіи, стр. 273; принятіе отставки, стр. 276; лишеніе полномочій, стр. 276.—II. Избраніе бюро, стр. 279.—III. Парламентскій регламентъ, стр. 282; значеніе его въ настоящее время, стр. 283; дисциплинарныя взысканія, стр. 284.—IV. Публичность засѣданій палатъ, стр. 285; въ Англіи, стр. 285; во Франціи, стр. 286; тайный комитетъ, стр 290.—V. Законъ 25 февраля 1875 г. и засѣданія палатъ въ Версалѣ, стр. 292; законъ 22 іюля 1879 г. и принятыя имъ предосторожности, стр. 294; находится ли въ силѣ въ настоящее время законъ 15—23 февраля 1872 г. относительно возможной роли генеральныхъ совѣтовъ? стр. 295.—§ 2. *Права и гарантіи каждаго члена палатъ въ отдѣльности.*—I. Парламентскія привилегіи, стр. 297; статья 13 закона 16 іюля 1875 г., стр. 297; статья 14 того-же закона; необходимость разрѣшенія на судебныя преслѣдованія, стр. 299; это правило не обязано своимъ происхожденіемъ англійскому праву, стр. 301; французскія конституціи, стр. 302; ограниченія этой привилегіи, стр. 302; право остановить судебныя преслѣдованія во время сессіи, стр. 307.—II. Вопросъ о парламентскомъ жалованьи, стр. 308; парламентское жалованіе въ старой Франціи и Англіи, стр. 308; новый принципъ, провозглашенный французской революціей, стр. 309; его примѣненіе въ настоящее время, стр. 310.

Отдѣлъ третій. Функціи палатъ, стр. 311.—§ 1. *Изготовленіе законовъ.*—I. Законодательная иниціатива, *законо-проекты*, стр. 312; *законопредложенія*, стр. 313; поправки, стр. 314.—II. Комиссіи; *чтенія* или послѣдовательныя обсужденія, стр. 315.—III. Одинаковая роль обѣихъ палатъ въ изготовленіи законовъ, стр. 316; смѣшанныя комиссіи, стр. 317; теряютъ-ли значеніе законопредложенія, принятыя палатой, но не вотированныя сенатомъ въ ту же сессію? стр. 318; англійское право, стр. 324.—§ 2. *Роль законодательныхъ палатъ въ финансовыхъ вопросахъ*, стр. 325; право обложенія, и законодательная власть, стр. 325.—I. Бюджетный законъ, стр. 327; его отличительныя черты, ежегодность, стр. 328; дѣйствующее англійское право, стр. 329; спеціализація кредитовъ, стр. 329; дополнительные и чрезвычайные кредиты, стр. 331; ежегодный бюджетный законъ и примѣненіе законовъ, стр. 332; реформы путемъ бюджетнаго закона, стр. 333.—II. Преобладающая роль палаты депутатовъ въ дѣлѣ финансоваго законодательства, стр. 334; различныя теоріи; происхожденіе этого правила въ Англіи, его особый характеръ въ англійскомъ правѣ, стр. 336; смыслъ и значеніе этого правила во французскомъ конституціонномъ правѣ, стр. 337; право сената вносить поправки, стр. 341; проектъ пересмотра 1884 г., стр. 343; предоставленіе въ Англіи иниціативы въ финансовомъ законодательствѣ правительству, стр. 345.—§ 3. *Роль обѣихъ палатъ въ осуществленіи контроля надъ правительствомъ.* Сенатъ, такъ же какъ и палата, обладаетъ средствами контроля, стр. 346.—I. Вопросы, стр. 347.—II. Интерпелляціи, стр. 348.—III. Парламентскія слѣдствія, стр.

355. — § 4. *Постановленія палатъ, носящія административный характеръ*, стр. 359.

Глава VI.—Верховный Судъ. 360.

I. Законность этого учрежденія, стр. 361; различныя формы верховнаго суда, стр. 362.—II. Случаи, въ которыхъ сенатъ можетъ быть обращенъ въ верховный трибуналъ, стр. 364; что слѣдуетъ понимать надъ „покушеніемъ противъ безопасности государства"? стр. 365. — III. Порядокъ, преданія верховному суду и его функціонированіе, стр. 367.

Глава VII.—Пересмотръ конституціи. 369.

I. Различныя системы пересмотра, стр. 369.—II. Порядокъ пересмотра установленный закономъ 25 февраля 1875 г., стр. 372. — III. Область вопросовъ, доступныхъ пересмотру, стр. 374; она ограничена учредительнымъ закономъ 14 августа 1884 г., стр. 376; можетъ-ли она быть ограничиваема рѣшеніями палатъ? стр. 376; полномочія національнаго собранія, стр. 379; обнародованіе учредительныхъ законовъ, стр. 382; пересмотръ путемъ учредительнаго собранія, стр. 386.

Приложеніе къ стр. 193, стр. 388.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Прецеденты конституціи 1875 г.; вотированіе учредительныхъ законовъ въ 1875 г.; ихъ общій характеръ.

Изъ трехъ учредительныхъ законовъ, совокупность которыхъ составляетъ французскую конституцію, первые два вотированы въ февралѣ, а третій—въ іюлѣ 1875 года. Но въ сущности они были результатомъ и окончательной формулировкой подготовительныхъ конституціонныхъ работъ, начавшихся еще въ 1871 г. Хотя въ промежутокъ времени отъ 4 сентября 1870 г. до 25 февраля 1875 г., Франція оставалась безъ конституціи въ собственномъ смыслѣ этого слова, однако Національное Собраніе организовало въ этотъ періодъ временную республику. Нѣкоторыя важныя черты этой организаціи перешли въ окончательныя учрежденія; мы плохо поняли бы эти учрежденія, еслибы не разсмотрѣли ихъ сначала въ связи съ тѣми условіями, въ которыхъ они возникли.

I.

Когда Національное Собраніе, избранное 8 февраля 1871 г. всеобщею подачею голосовъ, согласно избирательному закону 1849 г., возстановленному правительствомъ Національной Обороны, открыло 13 февраля свои засѣданія въ Бордо, конституціонный вопросъ предсталъ передъ нимъ въ видѣ *tabula rasa*. Императорскій режимъ палъ 4 сентября; вмѣстѣ съ нимъ исчезли всѣ его политическіе органы; отъ исполнительной власти и императорскихъ палатъ не осталось никакихъ слѣдовъ. Съ другой стороны, правительство Національной Обороны, замѣнившее собой имперію и поддерживавшее не безъ славы, съ одобренія страны, отчаянную борьбу противъ иноземнаго врага, являлось только дѣловымъ, временнымъ прави-

тельствомъ. Вслѣдствіе этого оно немедленно же сошло со сцены,— какъ этого требовали основные принципы государственнаго права и какъ объ этомъ оно заранѣе заявило само,—лишь только народное самодержавіе получило свое законное представительство. Во Франціи еще не было революціи, послѣ которой политическая почва оказалась-бы болѣе свободной отъ остатковъ предшествовавшаго режима; въ такой же степени она оказалась свободной въ 1848 г., послѣ избранія Учредительнаго Собранія, но въ меньшей въ 1792 г., послѣ выборовъ въ Конвентъ.

Изъ такого юридическаго и фактическаго положенія вытекали два очень важныхъ послѣдствія; одно изъ нихъ не подлежало спору; другое же, напротивъ того, горячо оспаривалось.

1°. Національное Собраніе было самодержавнымъ въ томъ смыслѣ, что оно могло свободно осуществлять всѣ виды власти, изъ совокупности которыхъ слагается правительственная. Оно не только имѣло право издавать законы, но, еслибы явилась въ томъ нужда, могло бы проявить и свою исполнительную и судебную власть, назначить и смѣнить административныхъ чиновниковъ и судей. Это неизбѣжно вытекало изъ того факта, что оно одно было законнымъ представителемъ народнаго самодержавія и что его аттрибуты не ограничивались никакими конституціонными постановленіями. По той же причинѣ ея полномочія не были ограничены никакимъ срокомъ; никто кромѣ него самого не имѣлъ права положить имъ предѣлъ.

2°. Но Національное Собраніе утверждало, съ перваго же дня своего существованія, что оно могло осуществлять не только правительственную, но также и учредительную власть и надѣлить Францію новою конституціей. Но въ этомъ отношеніи оно встрѣтило энергическое и упорное сопротивленіе со стороны тогдашнихъ вожаковъ республиканской партіи. Выставленное послѣдними очень сильное возраженіе исходило изъ той основной мысли, что Національное Собраніе 1871 года, выбранное на-скоро, при самыхъ критическихъ обстоятельствахъ, получило отъ избирателей опредѣленный мандатъ. Дѣйствительно, оно было избрано согласно условіямъ перемирія, заключеннаго 28 января 1871 г. и имѣвшаго цѣлью «дать возможность правительству Національной Обороны созвать свободно избранное собраніе, которое высказалось бы по вопросу о томъ, слѣдовало ли продолжать войну или на какихъ условіяхъ долженъ быть заключенъ миръ» [1]). Вотъ, говорила противная сторона, спе-

[1]) *Journal officiel* отъ 29 января 1871 г.

ціальная и опредѣленная миссія, полученная Собраніемъ; безъ сомнѣнія, пока эта миссія не выполнена, Собраніе должно осуществлять верховную власть, но только какъ неизбѣжное условіе, связанное съ разрѣшеніемъ ея главной задачи. Выбирая депутатовъ, избиратели вовсе не принимали въ разсчетъ вопроса о будущей конституціи для Франціи. Этотъ аргументъ получалъ еще большую силу въ виду слѣдующаго обстоятельства.

Большинство Національнаго Собранія 1871 г. безспорно было одушевлено монархическими чувствами и убѣжденіями и намѣревалось возстановить монархію, еслибы ему пришлось редактировать конституцію. Между тѣмъ, какъ справедливо указывала противная сторона, такое большинство было выбрано не потому, что оно было монархическимъ, а потому, что оно стояло за миръ. Увлеченные патріотическимъ пыломъ Гамбеты, олицетворявшаго собой въ департаментахъ правительство Національной Обороны, республиканскіе кандидаты часто высказывались передъ избирателями за продолженіе борьбы; но масса избирателей, неспособная разобраться въ оттѣнкахъ мнѣній, приписывала это желаніе всѣмъ республиканскимъ кандидатамъ; они олицетворяли въ ея глазахъ продолженіе войны; а такъ какъ общество страстно желало мира, то большинство голосовъ было подано въ пользу тѣхъ, кто высказывался за его необходимость; а на этомъ больше другихъ настаивала монархическая партія. Единственный существенный вопросъ, практически поставленный передъ избирателями, былъ вопросъ о войнѣ или мирѣ; онъ поглотилъ собой всѣ остальные.

Несмотря на столь важныя возраженія, Національное Собраніе никогда не отказывалось отъ своихъ притязаній на учредительную власть; въ концѣ концевъ оно и осуществило ее при участіи большинства находившихся среди него республиканцевъ. Но какъ оно обосновывало свое право теоретически? Оно все время опиралось на очень сильный юридическій аргументъ: оно выставляло это право, какъ необходимое послѣдствіе признанной за нимъ верховной власти. Оно считало это положеніе аксіомой [1]), не развивая его и не при-

---

1) Резолюція Національнаго Собранія 17 февраля 1871 г.: „Національное Собраніе, *какъ носитель верховной власти*, принимая во вниманіе, что до изданія учредительныхъ законовъ необходимо позаботиться о немедленномъ удовлетвореніи правительственныхъ нуждъ...“—Законъ 31 августа 1871 г.: „Національное Собраніе, принимая во вниманіе, что пользованіе учредительною властью, *этимъ существеннымъ аттрибутомъ верховной власти, которою оно облечено*...“—Законъ 13 марта 1873 г.: „На-

бѣгая ни къ какимъ доказательствамъ. Я думаю однако, что эти доказательства могутъ быть представлены въ слѣдующемъ видѣ.

Отдѣленіе законодательной власти отъ учредительной безспорно полезно и имѣетъ за себя раціональныя основанія [1]); но оно не вытекаетъ изъ самой природы вещей и не является верховнымъ, обязательнымъ принципомъ. Оно скорѣе даже искусственно и, какъ мы видѣли, оспаривается нѣкоторыми мыслителями. Слѣдовательно можно сказать, что въ принципѣ законодательная власть естественно распространяется и на конституціонные вопросы; только писанная ограничительная конституція можетъ сдѣлать для нея эту область недоступной. Но въ 1871 г. подобной конституціи не существовало. Это именно отсутствіе всякой конституціи и дѣлало Національное Собраніе самодержавнымъ, давая ему въ то же время право вотировать учредительные законы, какъ и всякіе другіе. Безъ сомнѣнія можно было съ большимъ основаніемъ убѣждать Собраніе не осуществлять этого права, такъ какъ вотированіе конституціи не было поручено ему избирателями; но юридически ему нельзя было отказать въ такомъ правѣ, имѣя въ виду, что его не ограничивала никакая конституція и что основныя начала представительнаго образа правленія ни въ какомъ случаѣ не требуютъ, чтобы избиратели давали своимъ депутатамъ точный и спеціальный мандатъ. Національное Собраніе обладало тѣми же полномочіями, какъ и англійскій Парламентъ, потому что съ точки зрѣнія конституціоннаго права оно народилось въ тѣхъ же условіяхъ. Однако тутъ возникалъ другой болѣе сложный вопросъ: имѣли ли бы учредительные законы, вотированные этимъ Собраніемъ, тѣ отличительныя свойства, какія мы признали за такого рода законами? Были ли они неприкосновенными для законодательной власти въ томъ смыслѣ, что пересмотръ ихъ могъ бы произойти только при условіяхъ, ими самими опредѣленныхъ? Этотъ второй вопросъ не былъ такъ ясенъ, какъ первый. Позволительно было думать, что только собраніе, снабженное особыми полномочіями, могло бы связать своими постановленіями всѣ будущія законодательныя собранія и самое народное самодержавіе. Но достойно вниманія, что съ этой точки зрѣнія данный вопросъ повидимому не разсматривался тогда. Изложенная нами выше теорія писанныхъ конституцій успѣла такъ глубоко проникнуть въ умы,

---

ціональное Собраніе, сохраняя за собой во всей неприкосновенности принадлежащую ему учредительную власть .."

[1]) См. т. I, стр. 393, 394.

что споръ шелъ лишь о томъ, имѣло-ли право Національное Собраніе вотировать учредительные законы. Если бы это право было признано за нимъ, то вотированная имъ конституція стояла бы во мнѣніи всѣхъ на ряду съ другими французскими конституціями, какъ обладающая тѣми же юридическими свойствами.

Кромѣ указаннаго мною аргумента Національнаго Собранія въ защиту своего права на учредительную власть, оно могло бы выставить другой, еще болѣе убѣдительный.

Я привелъ выше [1]) цѣлый рядъ прецедентовъ, показывающихъ что, въ революціонные періоды, учредительная власть не разъ осуществлялась такими законодательными собраніями, которыя не обладали ею ни по своему происхожденію, ни въ силу особаго мандата; часто это были законодательныя палаты павшаго режима, пережившія революцію. Но очевидно, что съ гораздо бо́льшимъ основаніемъ могло претендовать на подобное же право Собраніе, свободно избранное, черезъ много мѣсяцевъ послѣ совершившейся революціи. Однако мы видѣли, что Національное Собраніе могло бы основывать свое право на этихъ прецедентахъ только въ такомъ случаѣ, если бы оно осуществляло его согласно съ дѣйствительными желаніями націи [2]); между тѣмъ всѣ факты указывали на то, что желанія націи все болѣе и болѣе удалялись отъ какой бы то ни было монархической реставраціи. Съ того дня какъ Собраніе рѣшилось окончательно санкціонировать республиканскій образъ правленія, никто не оспаривалъ больше его учредительной власти.

II.

Въ февралѣ 1871 г. Франція не имѣла конституціи; но это не значило, чтобы у нея не было въ этотъ моментъ никакой опредѣленной формы государственнаго устройства, такое положеніе мыслимо только при господствѣ чистѣйшей анархіи. Ея формою государственнаго устройства была республика, провозглашенная въ Парижѣ 4 сентября 1870 г. и затѣмъ молчаливо признанная всей страной, но юридически эта республика оставалась временной, такъ какъ она еще не была утверждена никакою учредительною властью. Національное Собраніе, послѣ первыхъ же засѣданій, сохранило за нею этотъ временный характеръ, давши ей санкцію обыкновеннаго, а не учре-

---

[1]) См. т. I, стр. 404 и слѣд.

[2]) См. т. I, стр. 405.

дительнаго закона. Каковы бы ни были его намѣренія относительно будущаго, оно не могло въ этотъ моментъ даже и помышлять объ осуществленіи учредительной власти, на которую заявило свои права. Оно должно было прежде всего заключить миръ, возстановить порядокъ въ странѣ, потрясенной побѣдоноснымъ нашествіемъ, и наконецъ добиться того, чтобы непріятель очистилъ французскую территорію. Такимъ образомъ Собранію поневолѣ пришлось признать и поддерживать, до провозглашенія новаго строя, республиканскій образъ правленія. Но Національное Собраніе пошло еще далѣе. Какъ бы рѣшившись положить начало перемирію между различными партіями и не будучи въ состояніи скрыть того, что желанія народа клонились въ сторону республики, большинство Національнаго Собранія, руководствуясь совѣтами Тьера, согласилось сдѣлать опытъ [1]), который, въ случаѣ успѣха, долженъ былъ бы неизбѣжно привести къ окончательному признанію республиканской формы правленія. Это называлось тогда «честнымъ опытомъ» *(essai loyal)*; такое выраженіе встрѣчается даже въ одномъ изъ законовъ, вотированныхъ Національнымъ Собраніемъ [2]). Но какъ же было организовано правительство этой временной республики?

Естественнымъ и необходимымъ органомъ законодательной власти было само Національное Собраніе. Что же касается исполнительной, то оно могло бы также удержать ее въ своихъ рукахъ и осуществлять черезъ посредство комитетовъ, выбранныхъ изъ среды своихъ членовъ; такъ поступилъ нѣкогда Долгій Парламентъ въ Англіи и Конвентъ. Но Національное Собраніе ни на минуту не остановилось на этой мысли; оно немедленно же учредило отдѣльную исполнительную власть, которой и передало свое право. Дѣйствовать такимъ образомъ его заставили двѣ причины. Во первыхъ, для членовъ этого Собранія отдѣленіе законодательной власти отъ исполнительной составляло столь прочно установленную политическую аксіому, что

---

[1]) Paul de Rémusat, *A. Thiers*, стр. 191 и слѣд.

[2]) Законъ 31 августа 1871 г.: „Національное Собраніе, принимая во вниманіе, что, до установленія окончательныхъ учрежденій въ странѣ, интересы труда, торговли и промышленности требуютъ, чтобы наши временныя учрежденія получили въ глазахъ всѣхъ если не ту устойчивость, которая создается только временемъ, то по крайней мѣрѣ ту, которую могутъ доставить гармонія желаній и умиротвореніе партій...— принимая во вниманіе, что новое названіе, болѣе точное наименованіе, не измѣняя сущности дѣла, можетъ лучше выяснить намѣреніе Собранія рѣшило откровенно продолжать *честный опытъ*, начатый въ Бордо...“

оно какъ бы инстинктивно слѣдовало ей. Позднѣе одинъ изъ его вождей, Брольи, напомнилъ ему объ этомъ: «Этотъ принципъ, говорилъ онъ, настолько вошелъ въ наши нравы, и наши умы настолько свыклись съ нимъ, что, когда вы собрались въ Бордо, облеченные всѣми видами власти, вы немедленно же отказались отъ исполнительной, передавши ее одному изъ вашихъ членовъ; это раздѣленіе властей совершилось вполнѣ естественно, такъ что вамъ не было доже надобности перечислять и опредѣлять аттрибуты, которые вы слагали съ себя» [1]). Съ другой стороны сами событія заранѣе указывали носителя исполнительной власти. Все заставляло Собраніе признать имъ Тьера: его протестъ противъ объявленія войны въ іюлѣ 1870 г.; его пророчества, оказавшіяся къ несчастью слишкомъ вѣрными; его попытки и усилія пріобрѣсти для Франціи, послѣ паденія Имперіи, защитниковъ или по крайней мѣрѣ друзей среди европейскихъ державъ. Наконецъ онъ только что былъ выбранъ депутатомъ въ двадцати семи департаментахъ. Кто другой могъ легче добиться какой-нибудь уступки въ предстоявшихъ трудныхъ и тягостныхъ переговорахъ съ побѣдителелъ? Краткою резолюціею 17 февраля 1871 г. Собраніе вручило ему исполнительную власть. Оно не облекло его титуломъ президента республики, но назвало *главою исполнительной власти Французской Республики*. Впрочемъ Собраніе согласилось передать ему эту власть, только какъ своему уполномоченному въ точномъ и тѣсномъ значеніи этого слова, не назначая никакого срока и представляя себѣ право лишить его полномочій. Онъ долженъ былъ управлять Франціей, назначать министровъ и предсѣдательствовать въ ихъ совѣтѣ, но онъ долженъ былъ управлять «подъ верховною властью Національнаго Собранія» [2]). Въ то же время Тьеръ сохранялъ свои права члена этого собранія; никому не приходило въ голову чтобы онъ долженъ былъ отказаться отъ нихъ, да и врядъ ли было бы справедливо требовать отъ него подобной жертвы въ обмѣнъ за столь непрочную власть.

Не руководствуясь никакой систематическою мыслью, подъ простымъ давленіемъ фактовъ, Національное Собраніе создало такимъ образомъ форму правительства, отвѣчающую одному изъ извѣстныхъ

---

[1]) „Рѣчь герцога Брольи въ Національномъ Собраніи 15 мая 1874 г. (*Journal officiel* отъ 16 мая, стр. 3268).

[2]) „Тьеръ назначается главою исполнительной власти французской Республики; онъ будетъ осуществлять свои функціи подъ верховною властью Національнаго Собранія, при содѣйствіи министровъ, которыхъ онъ будетъ назначать и въ совѣтѣ которыхъ будетъ предсѣдательствовать“.

типовъ и находящую защитниковъ среди нѣкоторыхъ политическихъ дѣятелей [1]). Въ 1848 г. она была предложена въ знаменитой поправкѣ Греви. Теперь Франціи пришлось испытать ее на практикѣ, но этотъ опытъ не далъ благопріятныхъ результатовъ.

III.

Исполнительная власть можетъ имѣть все свое значеніе, и ея отдѣленіе отъ законодательной принесетъ ожидаемую пользу только въ томъ случаѣ, если она представляетъ извѣстную устойчивость. Необходимо, чтобы она могла разсчитывать на болѣе или менѣе вѣрное будущее. Но трудно было бы представить себѣ что-нибудь неустойчивѣе только что описанной нами организаціи исполнительной власти; она была временной *par excellence*. Вслѣдствіе этого, еще до истеченія 1871 года, въ эту первоначальную и рудиментарную организацію была внесена важная поправка. Всѣми ощущалась потребность въ болѣе сильной и устойчивой исполнительной власти. Въ засѣданіи 12 августа однимъ изъ членовъ Собранія, пріобрѣвшимъ благодаря этому минутную извѣстность, Ривэ, были внесены слѣдующія три предложенія, имѣвшія цѣлью укрѣпить правительство временной республики и придать ему болѣе прочную организацію: 1° чтобы Тьеръ получилъ титулъ президента республики, вмѣсто того пространнаго наименованія, которымъ облекла его резолюція 17 февраля; 2° чтобы его полномочія были предоставлены ему на опредѣленный, трехлѣтній срокъ, съ тою оговоркою, что они могли прекратиться и ранѣе въ случаѣ распущенія Національнаго Собранія [2]); 3° чтобы была ясно установлена министерская отвѣтственность, какъ она понимается при парламентскомъ образѣ правленія [3]). Этотъ третій пунктъ поправки Ривэ требуетъ нѣкоторыхъ поясненій.

Резолюція 17 февраля не опредѣлила точно политическаго поло-

---

[1]) См. т. I, стр. 310 и слѣд.

[2]) Ст. 1 и 2 предложенія: „При осуществленіи функцій возложенныхъ на него декретомъ 17 февраля текущаго года, Тьеръ будетъ носить титулъ президента республики.—Его полномочія продолжаются на три года. Однако, если въ этотъ промежутокъ времени Національное Собраніе сочтетъ нужнымъ вотировать свое распущеніе, полномочія Тьера, связанныя съ полномочіями Собранія, будутъ продолжены только на время, необходимое для созыва новаго собранія, отъ котораго будетъ зависѣть дальнѣйшая организація исполнительной власти".

[3]) Ст, 4 и 6 предложенія.

женія министровъ. Можно было только предполагать, что они были подчинены авторитету главы исполнительной власти, подобно тому какъ послѣдній подчинялся авторитету Собранія. Нѣтъ сомнѣнія, что Собраніе въ концѣ концевъ естественно вернулось бы къ жившимъ въ немъ традиціямъ парламентской системы и установило-бы личную отвѣтственность министровъ; но предложеніе Ривэ хотѣло достигнуть болѣе положительныхъ результатовъ. Чтобы сдѣлать министерскую отвѣтственность серьезною и реальною, оно, насколько это было возможно, устраняло отвѣтственность президента; оно явно стремилось сдѣлать его несмѣняемымъ. Собраніе хорошо понимало это. Оно вотировало поправку, сдѣлавшуюся закономъ 31 августа 1871 г., но сильно измѣнило ее.

Первое предложеніе было принято собраніемъ и предоставило Тьеру титулъ президента Французской Республики; но за то второе и третье предложенія встрѣтили рѣзкое сопротивленіе. Собраніе рѣшительно отказалось признать президента несмѣняемымъ. «Продолжить полномочія глава исполнительной власти на три года, говорилъ докладчикъ, значило-бы сдѣлать его на этотъ срокъ несмѣняемымъ. Ни одно выраженіе проекта не противорѣчитъ такому выводу. Но какова была бы роль Собранія при такомъ несмѣняемомъ главѣ правительства? Что сталось бы съ его правами? Это было бы отреченіемъ, невозможнымъ для него, потому что верховная власть, которою обладаетъ Національное Собраніе, неотчуждаема по своей сущности; оно не могло бы отказаться отъ нея, если бы даже хотѣло этого. Чтобы выйти изъ затрудненія, достаточно заполнить тотъ пробѣлъ, который авторы проекта сами признали въ своемъ текстѣ: достаточно заявить, что глава государства, даже облеченный другимъ титуломъ и окруженный отвѣтственными министрами, не перестаетъ быть самъ отвѣтственнымъ передъ Собраніемъ» [1]). Согласно этому, статья 3 закона гласила слѣдующее: «Президентъ республики отвѣтственъ передъ Собраніемъ». Послѣднее не захотѣло отказать ему въ продолженіи полномочій, котораго требовали у него; воспользовавшись мыслью самого проекта, оно постановило, что полномочія Тьера прекратятся одновременно съ его собственными [2]),—предполагая ко-

[1]) Докладъ Ривэ.

[2]) Законъ 31 августа 1871 г., стр. 1: „Глава исполнительной власти приметъ титулъ *президента Французской Республики* и будетъ попрежнему осуществлять, подъ верховною властью Національнаго Собранія, *пока послѣднее не закончитъ своихъ работъ*, функціи, возложенныя на него декретомъ 17 февраля 1871 г.“

нечно, что онъ не будетъ смѣненъ ранѣе этого срока. Новый законъ устанавливалъ также политическую отвѣтственность министровъ (ст. 2): «Совѣтъ министровъ и министры отвѣтственны передъ Собраніемъ. Каждый актъ президента республики долженъ быть скрѣпленъ подписью министра». Но эта отвѣтственность необходимо должна была ослабляться отвѣтственностью самого президента; кабинетному правительству приходилось функціонировать при совершенно новыхъ условіяхъ.

Другою аномаліею, неизбѣжно вытекавшею изъ первой, было то, что президентъ республики все еще сохранялъ права депутата. Тьеръ конечно не согласился бы отказаться отъ нихъ; въ этотъ моментъ и само Собраніе не хотѣло этого. Докладчикъ высказался на этотъ счетъ какъ нельзя болѣе ясно: «Мы не отрицаемъ, говорилъ онъ, что создаемъ исключительный порядокъ, подобнаго которому не встрѣчается въ исторіи. Припомните всѣ извѣстныя вамъ республики: развѣ вы найдете въ нихъ, чтобы президентъ былъ вмѣстѣ съ тѣмъ и депутатомъ? Но я спрашиваю васъ, развѣ Франція не насмѣялась бы надъ нами, еслибы, изъ принципіальныхъ соображеній, мы потребовали, чтобы отнынѣ ея несравненный ораторъ не произносилъ рѣчей, а высказывался бы только путемъ посланій? Я не буду говорить о томъ, что́ она подумала бы о насъ» [1]). Однако законъ обставлялъ участіе Тьера, какъ депутата, въ работахъ Собранія совершенно особыми условіями. «Онъ будетъ выслушанъ Національнымъ Собраніемъ, гласила ст. 2 этого закона, всякій разъ, когда сочтетъ это необходимымъ, *послѣ предварительнаго извѣщенія о своемъ намѣреніи президента Собранія*». Правда, докладчикъ придавалъ этому ограниченію характеръ любезности: «Требуя, чтобы господинъ Тьеръ пользовался среди насъ привиллегіей всходить на трибуну при другихъ условіяхъ, нежели остальные депутаты, и съ нѣсколько большею торжественностью, мы хотимъ оказать ему почесть и въ то же время просимъ его этимъ беречь свои силы преимущественно для тѣхъ великихъ вопросовъ, которые озаряются его словомъ и которые достойны его могучаго ума».

Впрочемъ этотъ законъ присваивалъ президенту республики нѣкоторыя прерогативы, не имѣвшіяся въ виду резолюціей 17 февраля и перешедшія затѣмъ въ конституцію 1875 г. Статья 2 закона гласила: «Президентъ республики обнародываетъ законы, какъ только они передаются ему президентомъ Національнаго Собранія. — Онъ

---

[1]) Докладъ Ривэ.

наблюдаетъ за исполненіемъ законовъ. — Его резиденція находится тамъ, гдѣ засѣдаетъ Собраніе. — Онъ назначаетъ и смѣняетъ министровъ».

Такова была новая организація исполнительной власти, именовавшаяся въ свое время *конституціей Ривэ* [1]). Въ сущности сдѣлано было только одно серьезное улучшеніе: титулъ президента республики имѣлъ болѣе точное политическое значеніе и нѣсколько ослаблялъ временный характеръ установленнаго порядка. Правда была провозглашена также политическая и коллективная отвѣтственность министровъ, и съ тѣхъ поръ при президентѣ республики находился вице-президентъ совѣта министровъ; (первымъ вице-президентомъ былъ Дюфоръ, назначенный декретомъ 2 сентября 1871 г.) [2]). Но, эта отвѣтственность была скорѣе фиктивной, нежели дѣйствительною. Опытъ доказалъ всю истину той политической аксіомы, что парламентская отвѣтственность не можетъ пребывать одновременно въ носителѣ исполнительной власти и его министрахъ; на практикѣ одно исключаетъ другое. Въ данномъ случаѣ получила перевѣсъ отвѣтственность президента: она поглотила министерскую отвѣтственность, не имѣвшую возможности проявиться самостоятельно [3]). Съ другой стороны эта правительственная система, долженствовавшая,

---

[1]) Жюль Фавръ въ засѣданіи Національнаго Собранія, 22 января 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 252): „Вы знаете, чѣмъ кончились эти пренія: такъ называемой конституціей Ривэ, конституціей, удержавшей фактически, со всевозможными оговорками, республиканскій образъ правленія".

[2]) „Президентъ Французской Республики, въ виду ст. 2 закона 31 августа 1871 года, гласящей: „Совѣтъ министровъ и министры отвѣтственны передъ Собраніемъ"... Принимая — въ соображеніе, что отвѣтственность совѣта министровъ приводитъ къ необходимости учредить должность вице-президента, обязаннаго созывать его и предсѣдательствовать на немъ въ случаѣ отсутствія президента республики или другихъ препятствій, декретируетъ: „Президентъ республики, въ случаѣ отсутствія или другихъ препятствій, передаетъ одному изъ министровъ право созывать совѣтъ министровъ и предсѣдательствовать на немъ. Уполномоченный на это министръ будетъ носить титулъ *вице-президента совѣта министровъ*".

[3]) Докладъ герцога Брольи Національному Собранію, 21 февраля 1875 г. (*Journal officiel* отъ 22 февраля, стр. 1285 и слѣд.), по П: „Съ того момента, какъ президентъ республики лично присутствуетъ на нашихъ дебатахъ, онъ является первымъ и почти единственнымъ представителемъ своей политики. Министры стушевываются передъ нимъ, и ихъ отвѣтственность, прикрываемая его собственною, оказывается номинальною"

какъ это утверждалось въ 1848 г., положить конецъ всѣмъ столкновеніямъ между законодательною властью и исполнительною, приводила къ непрерывнымъ конфликтамъ. Президентъ республики вмѣшивался лично во всѣ важные и щекотливые вопросы, всходилъ на трибуну и старался доставить побѣду въ Собраніи своей личной политикѣ; въ то же время онъ подвергался опасности быть вынужденнымъ выйти въ отставку въ случаѣ неблагопріятнаго для него вотума большинства. Послѣднее, часто стѣсняемое въ своихъ рѣшеніяхъ перспективою подобнаго вотума, съ трудомъ сдерживало свое нетерпѣніе [1]). Неудобства были настолько ощутительны, что пришлось приняться за новую передѣлку временной конституціи. Президентъ въ своемъ посланіи отъ 13 ноября 1872 г. [2]) требовалъ, чтобы ее развили и упрочили. Это привело къ новому закону 13 марта 1873 г.

IV.

Законъ 13 марта 1873 г., такъ же какъ и предъидущій, 31 августа 1871 г., не произвелъ глубокихъ измѣненій. Это была новая поправка, внесенная въ систему 1871 г., отъ которой Собраніе не хотѣло отказаться, хотя неудобства ея ощущались всѣми. Причины, обусловливавшія эти неудобства, заключались въ отвѣтственности президента республики и его личномъ вмѣшательствѣ въ пренія Собранія.

Самымъ простымъ рѣшеніемъ было бы уничтожить президентскую отвѣтственность; но Собраніе и на этотъ разъ не захотѣло этого; оно было до извѣстной степени связано своими предшествующими рѣшеніями. Однако, на этотъ разъ, докладчикъ ея комиссіи выста-

---

[1]) Цитированный выше докладъ Брольи, nº I: „Этотъ недостатокъ... обнаруживается въ видѣ печальнаго факта: частаго возобновленія конфликтовъ между этимъ верховнымъ Собраніемъ и знаменитымъ вождемъ, которому оно поручило исполнительную власть. Вотъ уже два года, какъ эти конфликты возобновляются какъ по поводу важныхъ постановленій, касающихся органическихъ законовъ, такъ и по вопросамъ общей политики. Всякій разъ когда они разражаются, Собраніе оказывается передъ лицемъ жестокой альтернативы. Президентъ республики съ такимъ достоинствомъ представляетъ несчастную Францію передъ Европой, что мы не можемъ безъ тревоги слышать о его намѣреніи отказаться отъ полномочій, которыми мы облекли его; но у Собранія есть свои полномочія, которыя оно получило отъ Франціи и которыхъ не можетъ покинуть".

[2]) *Journal officiel* отъ 14 ноября, стр. 6978.

вилъ въ защиту президентской отвѣтственности новое соображеніе: онъ исходилъ изъ той основной мысли, что неотвѣтственность носителя исполнительной власти несовмѣстима съ республиканскимъ образомъ правленія: «Необходимо признать, говорилъ онъ, что республиканскій порядокъ, фактически существующій у насъ въ силу извѣстныхъ событій,—не допускаетъ примѣненія этой гарантіи парламентскаго режима во всей ея полнотѣ. Въ конституціонной монархіи личность главы государства неприкосновенна; отвѣтственность за правительственныя дѣйствія не можетъ распространяться на него. Такое положеніе, требуетъ, чтобы монархъ предоставилъ министрамъ руководить политикою, а парламенту—косвенное назначеніе министровъ. Избранный глава республиканскаго государства—отвѣтственъ въ силу основнаго принципа республики. Отъ него нельзя требовать безучастнаго отношенія къ политическимъ преніямъ, послѣдствія которыхъ могутъ отразиться и на немъ. Такимъ образомъ большій просторъ, предоставленный личной власти главы государства въ ущербъ правамъ парламента, является необходимымъ слѣдствіемъ республиканскаго принципа [1]).

Другое рѣшеніе, настолько же простое, хотя менѣе дѣйствительное—состояло-бы въ запрещеніи президенту республики вмѣшиваться въ парламентскія пренія, т. е. въ снятіи съ него званія депутата. Собраніе безъ сомнѣнія, согласилось бы на это рѣшеніе; но его энергически отвергалъ Тьеръ. Желая доставить торжество своей личной политикѣ, онъ хотѣлъ пользоваться своимъ ораторскимъ талантомъ [2]). Однако Собраніе рѣшилось сдѣлать что нибудь въ данномъ направленіи, а именно—отдѣлить рѣчи президента республики отъ остальныхъ преній, допускать ихъ лишь въ рѣдкихъ и исключительныхъ случаяхъ; въ обычное же время имѣть дѣло съ одними министрами. Въ виду этого законъ 13 марта 1873 г. провелъ различіе между обсужденіемъ законовъ и интерпелляціями.

Этотъ законъ установлялъ прежде всего общій принципъ (ст. 1), которому желали дать самое полное примѣненіе: «Президентъ республики сносится съ Собраніемъ путемъ посланій; эти посланія, за

---

[1]) Докладъ герцога Брольи, n° II.

[2]) Докладъ герцога Брольи, n° II: „Президентъ республики вышелъ изъ нашихъ рядовъ и уже нѣсколько разъ заявлялъ, что депутатскія полномочія дороже для него тѣхъ, которыя возложены на него, и что онъ не откажется отъ права пользоваться своимъ ораторскимъ талантомъ, являющимся однимъ изъ наиболѣе вѣрныхъ и законныхъ средствъ его вліянія".

исключеніемъ тѣхъ, которыми открываются сессіи, должны прочитываться съ трибуны министромъ». Но затѣмъ слѣдовали оговорки, почти уничтожавшія самое постановленіе. При обсужденіи законовъ президентъ сохранялъ право произносить въ Собраніи рѣчи, но съ соблюденіемъ разныхъ формальностей: «Онъ долженъ быть выслушанъ Собраніемъ, при обсужденіи законовъ, всякій разъ когда онъ сочтетъ это необходимымъ, послѣ предварительнаго извѣщенія о своемъ желаніи черезъ посланіе.—Дебаты, по поводу которыхъ президентъ республики пожелаетъ произнести рѣчь, прекращаются вслѣдъ за полученіемъ посланія, и президентъ выслушивается на слѣдующій день, если только не будетъ рѣшено спеціальнымъ голосованіемъ выслушать его въ тотъ же день. По произнесеніи имъ рѣчи, засѣданіе закрывается, и дебаты возобновляются лишь на слѣдующемъ засѣданіи. Эти дебаты происходятъ въ присутствіи президента республики». «Ограничиваясь только выслушиваніемъ его и не допуская преній въ его присутствіи, говорилъ докладчикъ, мы имѣемъ въ виду предупредить столкновенія, которыя могутъ возникнуть неожиданно отъ непредвидѣннаго оборота преній, какъ это часто случается въ многолюдныхъ собраніяхъ».

По отношенію къ интерпелляціямъ служившимъ во Франціи традиціоннымъ средствомъ привлеченія правительства къ политической отвѣтственности, законъ былъ болѣе ограничительнымъ (ст. 4): «Интерпелляціи могутъ быть обращены только къ министрамъ, а не къ президенту республики.—Когда интерпелляціи, обращенныя къ министрамъ, или петиціи, поданныя Собранію, касаются внѣшнихъ дѣлъ, президентъ республики имѣетъ право требовать, чтобы Собраніе выслушало его.—Когда интерпелляціи или петиціи будутъ относиться къ внутренней политикѣ, одни министры будутъ являться отвѣтственными за свои дѣйствія. Однако, если особымъ рѣшеніемъ, о которомъ будетъ сообщено Собранію передъ началомъ преній вице-президентомъ совѣта министровъ, этотъ совѣтъ заявитъ, что поднятые вопросы касаются общей политики правительства и слѣдовательно съ ними связана отвѣтственность президента республики, президентъ будетъ имѣть право требовать, чтобы его выслушали, въ порядкѣ, опредѣленномъ ст. 1.—Выслушавши вице-президента совѣта, Собраніе назначаетъ день преній».

Такимъ путемъ Собраніе, стараясь разрѣшить неразрѣшимую задачу, стремилось выдѣлить министерскую отвѣтственность, удерживая попрежнему отвѣтственность президента республики. Вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ-бы въ вознагражденіе за стѣсненія, налагавшіяся на

послѣдняго закономъ 13 марта, Собраніе предоставило ему новое право. Оно дало ему возможность противодѣйствовать окончательному вотированію закона, не появляясь для этого на трибунѣ, и въ тоже время откладывать на извѣстный срокъ обнародованіе закона (ст. 2): «Президентъ республики обнародываетъ законы, объявленные неотложными, въ трехдневный срокъ, а всѣ остальные — не позже мѣсяца послѣ ихъ вотированія Собраніемъ. Въ теченіе трехъ дней, если дѣло будетъ идти о законѣ, не подчиненномъ правилу трехъ чтеній, президентъ республики имѣетъ право потребовать, въ формѣ мотивированнаго посланія, новаго обсужденія.—Что касается законовъ, подчиненныхъ формальности трехъ чтеній, то президентъ республики, послѣ второго чтенія, будетъ имѣть право требовать, чтобы третье обсужденіе было поставлено на очередь не ранѣе какъ по истеченіи двухъ мѣсяцевъ». Это было своего рода *veto*, въ очень смягченной формѣ; мысль о немъ была заимствована изъ конституціи 1848 г., гдѣ встрѣчается аналогичное постановленіе [1]). Оно могло оказать нѣкоторую пользу какъ тогда, такъ и въ 1873 г., потому что президентъ, которому вручалось это *veto*, былъ лично отвѣтственъ. Но въ учредительныхъ законахъ 1875 г., куда также вошло это постановленіе, оно, какъ мы это увидимъ ниже, было заранѣе осуждено почти на полное бездѣйствіе.

Законъ 13 марта 1873 г. былъ остроумной и тонкой комбинаціей, но совершенно неудачной. Сплетенная имъ сѣть разорвалась при первомъ же ударѣ. Самый этотъ законъ послужилъ поводомъ къ новому конфликту. Законъ заканчивался слѣдующимъ обѣщаніемъ странѣ и слѣдующимъ приглашеніемъ, обращеннымъ къ правительству (ст. 5): «Національное Собраніе не разойдется, прежде чѣмъ не выработаетъ законовъ: 1° объ организаціи и способѣ передачи законодательной и исполнительной властей; 2° объ учрежденія и аттрибутахъ второй палаты, которая должна будетъ вступить въ отправленіе своихъ функцій лишь послѣ распущенія настоящаго Собранія; 3° объ избирательномъ законѣ.—Правительство приглашается представить Собранію законо-проекты по вышеуказаннымъ вопросамъ». Правительство Тьера, руководствуясь только интересами страны и думая, что Собраніе серьезно склоняется принять неизбѣжное рѣшеніе, т. е. признать окончательно республику, приготовило законо-проекты. 19 мая 1873 г. Дюфоръ внесъ отъ имени правительства проектъ республиканской конституціи, изъ пятнад-

[1]) Ст. 58.

Библиотека Института Права при Ц.К. В.К.П. (б.) 30496

цати статей,—къ которому мнѣ придется часто возвращаться при сопоставленіи его съ учредительными законами, вотированными въ 1875 г. [1]).

Но большинство Собранія еще не было готово къ такому рѣшенію и потому взбунтовалось; былъ внесенъ запросъ объ общей политикѣ правительства, подписанный тремя стами двадцатью депутатами. Тьеръ захотѣлъ отвѣчать на него лично, согласно закону 13 марта 1873 г., и добился этого. Дебаты, длившіеся два дня, закончились 24 мая вотированіемъ большинствомъ четырнадцати голосовъ очереднаго порядка, отвергнутаго президентомъ. Тьеръ немедленно же подалъ въ отставку [2]), а Собраніе въ тотъ-же день избрало на его мѣсто президентомъ республики маршала Макъ-Магона.

V.

Никакихъ перемѣнъ, повидимому, не произошло во временной французской конституціи. Новый президентъ республики осуществлялъ свою власть въ тѣхъ же условіяхъ, какъ и его предшественникъ. По буквальному смыслу закона 13 марта 1873 г., говорившаго о президентѣ республики вообще, независимо отъ того былъ-ли онъ депутатомъ или нѣтъ, маршалу Макъ-Магону даже предоставлялось, повидимому, право принимать личное участіе въ преніяхъ Собранія, въ установленныхъ предѣлахъ. Но новый президентъ не думалъ пользоваться этимъ правомъ; это былъ солдатъ, а не ораторъ. Съ тѣхъ поръ политическая отвѣтственность министровъ

---

[1]) *Journal officiel* отъ 20 мая 1873 г., стр. 3208 и слѣд.

[2]) Ремюза въ своей біографіи Тьера (*A. Thiers*, p. 208) высказывается по этому поводу слѣдующимъ образомъ: „Онъ могъ бы однако удержать за собой президентство, такъ какъ это же Собраніе вотировало оригинальный законъ, въ силу котораго палата и президентъ были неразрывно связаны между собой и могли исчезнуть только вмѣстѣ". Это невполнѣ точно. Правда, законъ 31 августа 1871 г. постановлялъ (ст. 1), что Тьеръ будетъ осуществлять свои полномочія, пока Собраніе не закончитъ своихъ работъ; но этотъ же законъ гласилъ (ст. 3), что президентъ былъ отвѣтственъ передъ Собраніемъ; слѣдовательно оно могло смѣнить его. Безъ сомнѣнія президентъ могъ, оставаясь на строго-законной почвѣ, удерживать за собой власть, пока Собраніе не отозвалобы его формально; но подавши въ отставку послѣ вотума, направленнаго противъ него, онъ точно слѣдовалъ началамъ политической отвѣтственности.

могла выдѣлиться и получить реальное значеніе. Но скоро произошли событія гораздо большей важности.

Тьеръ былъ низвергнутъ главнымъ образомъ потому, что предложилъ окончательно установить во Франціи республику; для свергнувшаго его большинства было вполнѣ естественно немедленно же приступить къ попыткамъ монархической реставраціи. Такъ и случилось на самомъ дѣлѣ, и Собраніе съ этою цѣлью отсрочило свои засѣданія на три мѣсяца (съ августа по сентябрь). Этому плану, повидимому, чрезвычайно благопріятствовалъ пріѣздъ 5 августа графа Парижскаго во Фросдорфъ, что повело къ сліянію двухъ вѣтвей бывшаго королевскаго дома, претендовавшихъ на французскій тронъ. Извѣстно, какъ рушился этотъ планъ. Письмо графа Шамбора отъ 27 октября, въ которомъ онъ отказывался отречься отъ бѣлаго знамени, очевидно дѣлало всякую реставрацію невозможною. Вслѣдствіе этого, когда Собраніе снова открыло свои засѣданія, его большинство почувствовало необходимость приблизиться еще на одинъ шагъ къ будущей республиканской конституціи; оно однако старалось не придать этому шагу рѣшающаго характера. 5 ноября генералъ Шангарнье внесъ слѣдующее предложеніе: «Исполнительная власть вручается на десять лѣтъ маршалу Макъ-Магону, съ момента обнародованія этого закона. Эта власть будетъ осуществляться въ настоящихъ условіяхъ впредь до тѣхъ измѣненій, которыя могутъ быть внесены въ нихъ учредительными законами. Коммиссія изъ тридцати членовъ будетъ назначена безотлагательно, въ публичномъ засѣданіи и голосованіемъ по списку, для обсужденія учредительныхъ законовъ [1])». Это предложеніе, какъ видитъ читатель, имѣло въ виду двѣ цѣли: 1) немедленную резолюцію, вручавшую исполнительную власть на опредѣленный десятилѣтній срокъ маршалу Макъ-Магону; это было какъ бы однимъ изъ условій будущей конституціи, которое авторъ проекта желалъ осуществить немедленно же;— 2) выработку учредительныхъ законовъ. Коммиссія, которой было поручено разсмотрѣть этотъ проектъ, отвергла первый пунктъ; желая однако что-нибудь сдѣлать въ данномъ направленіи, она предложила слѣдующую комбинацію: «Ст. 1. Полномочія маршала Макъ-Магона, президента республики, продолжаются на пятилѣтній періодъ, считая со дня открытія слѣдующей законодательной сессіи. Ст. 2. Эти полномочія будутъ осуществляться въ настоящихъ условіяхъ впредь до вотированія учредительныхъ законовъ.—Ст. 3 По-

[1]) *Journal officiel* отъ 6 и 10 ноября 1873 г., стр. 6718 и 6827.

становленіе статьи 1 войдетъ въ органическіе законы, но получитъ конституціонный характеръ только послѣ вотированія этихъ законовъ» [1]). Въ дѣйствительности предложеніе генерала Шангарнье было довольно страннымъ съ юридической точки зрѣнія: трудно было представить себѣ конституціонное постановленіе, имѣвшее въ виду одно лицо и заключавшееся въ передачѣ ему полномочій, которыя опредѣлялись по отношенію къ ихъ продолжительности и оставались безъ всякаго опредѣленія по отношенію къ условіямъ ихъ осуществленія. Однако это было единственное полезное нововведеніе, содержавшееся въ проектѣ. Вслѣдствіе этого президентъ республики не замедлилъ обратиться къ Собранію со своимъ посланіемъ, которое было прочтено 17 ноября передъ началомъ преній: «Франція, говорилъ онъ, желающая для правительства устойчивости и силы, не поняла бы рѣшенія, вручающаго президенту республики власть, продолжительность и характеръ которой съ самаго же начала обусловливаются отсрочками и оговорками... Отложить до голосованія учредительныхъ законовъ какъ продолженіе полномочій, такъ и вступленіе въ силу вотума Собранія значило бы сказать заранѣе, что то, что рѣшено сегодня, будетъ черезъ нѣсколько дней снова подвергнуто обсужденію». Однако, въ видѣ компромисса, маршалъ ограничивался тѣмъ, что требовалъ продленія своихъ полномочій вмѣсто десяти на семь лѣтъ [2]). Проектъ, составленный въ этомъ смыслѣ меньшинствомъ комиссіи, былъ принятъ Собраніемъ и обратился въ статью 1 закона 20 ноября 1873 г., которая гласитъ слѣдующее: «Исполнительная власть вручается на семь лѣтъ маршалу Макъ-Магону, герцогу Маджентскому, съ момента обнародованія этого закона; эта власть будетъ сопряжена съ титуломъ президента республики и будетъ осуществляться въ настоящихъ условіяхъ впредь до тѣхъ измѣненій, которыя могутъ быть внесены въ нихъ учредительными законами».

---

[1]) См. докладъ Лабулэ, *Journal officiel* отъ 16 и 24 ноября, стр. 6979 и 7148.

[2]) Цитированное выше посланіе (*Journal officiel* отъ 18 ноября, стр. 7020): „Еслибы я руководствовался только своими желаніями, я не говорилъ бы о продленіи моихъ полномочій. Однако я уступаю желанію многихъ членовъ Собранія узнать мое мнѣніе по этому вопросу. Мнѣ понятна мысль тѣхъ, которые имѣя въ виду содѣйствовать развитію крупныхъ предпріятій, предложили продолженіе полномочій на десять лѣтъ; но, обдумавши хорошо дѣло, я считаю, что семилѣтній срокъ будетъ достаточно удовлетворять требованіямъ общаго интереса и болѣе осотвѣтствуетъ силамъ, которыя я могу посвятить моей странѣ“.

Таково происхожденіе семилѣтняго срока полномочій президента французской республики: этотъ срокъ былъ установленъ сначала чисто эмпирически и даже путемъ компромисса. Такъ создался порядокъ, названный тогда *септенатомъ*; необходимо было выяснить его отличительныя свойства. Одно изъ нихъ было несомнѣнно: законъ 20 ноября носилъ характеръ учредительнаго, а не простого. Это ясно вытекало изъ цѣли, къ которой стремились, изъ всѣхъ происходившихъ дебатовъ и изъ очень настойчивой, хотя безуспѣшной оппозиціи, вызванной этою комбинаціей [1]). Отсюда слѣдовало, что въ этомъ вопросѣ Собраніе уже осуществило и исчерпало свою учредительную власть; оно не могло отмѣнить своего рѣшенія, очень походившаго на согласіе, данное одною изъ сторонъ при заключеніи контракта [2]); еще менѣе имѣло право измѣнить это рѣшеніе какое-либо изъ послѣдующихъ простыхъ законодательныхъ собраній. Маршалъ Макъ-Магонъ сдѣлался на семь лѣтъ несмѣняемымъ президентомъ республики. Въ ту эпоху горячо обсуждался другой вопросъ, имѣющій теперь лишь историческій интересъ; онъ формулировался такъ: слѣдовало ли считать установленный септенатъ личнымъ или безличнымъ? Утверждавшіе послѣднее доказывали, что законъ 20 ноября 1873 г. хотѣлъ установить на семь лѣтъ республиканскую конституцію, допущенную Собраніемъ на ограниченный срокъ; слѣдовательно, если бы маршалъ Макъ-Магонъ умеръ или подалъ въ отставку ранѣе истеченія семи лѣтъ, то надо было бы выбрать новаго президента республики на то время, которое оставалось бы до конца этого срока. Стоявшіе-же за личный септенатъ утверждали, напротивъ того, что конституціонное постановленіе имѣло въ виду одного маршала; если бы онъ сошелъ со сцены ранѣе истеченія семи лѣтъ, то дѣйствіе этого закона было бы по ихъ мнѣнію уже исчерпано, и Франціи осталась бы по прежнему безъ всякой конституціи.

---

1) Въ засѣданіи 19 ноября 1873 г. (*Journal officiel* отъ 20 ноября, стр. 7085) Ваддингтонъ поддерживалъ поправку, заимствованную изъ первоначальнаго текста комиссіи и гласившую, что „постановленіе, содержащееся въ ст. I, должно было войти въ органическіе законы, но принять учредительный характеръ только послѣ вотированія этихъ законовъ“. Поправка была отвергнута 386 голосами противъ 321.

2) Система септената конечно могла быть измѣнена послѣдующими учредительными постановленіями относительно условій осуществленія исполнительной власти; но полномочія маршала не могли быть ни отняты у него, ни сокращены во времени.

VI.

Предложеніе Шангарнье требовало, чтобы было приступлено къ выработкѣ конституціонныхъ законовъ. Законъ 20 ноября 1873 г. также заключалъ это требованіе. Его вторая статья гласила: «Въ первые три дня послѣ обнародованія настоящаго закона должна быть назначена, въ публичномъ засѣданіи, путемъ выбора по списку, комиссія изъ тридати членовъ для разсмотрѣнія учредительныхъ законовъ». Эта знаменитая въ свое время *Комиссія Тридцати* была дѣйствительно выбрана на послѣднихъ ноябрьскихъ и первыхъ декабрьскихъ засѣданіихъ 1873 г. Ея миссія заключалась въ томъ, чтобы повозможности затягивать свои работы въ той надеждѣ, безъ сомнѣнія, что какія нибудь новыя событія дадутъ другой оборотъ дѣлу и помѣшаютъ неизбѣжному рѣшенію, съ которымъ большинство Собранія еще не могло примириться. Въ комиссію были переданы многіе проекты: прежде всего проектъ, внесенный Дюфоромъ 19 мая 1873 г., затѣмъ — другія предложенія, исходившія отъ отдѣльныхъ лицъ, и наконецъ проектъ, внесенный 15 мая 1874 г. [1]) отъ имени правительства Макъ-Магона вице-президентомъ совѣта министровъ, герцогомъ Брольи. Послѣдній проектъ былъ принятъ комиссію за образецъ. Ея собственныя предложенія начали обсуждаться въ Національномъ Собраніи только съ 21 января 1875 г. Далѣе откладывать дѣло было невозможно. Страна, обнаруживавшая удивительное терпѣніе, не могла болѣе ждать; необходимо было во что бы то ни стало выйти изъ временнаго положенія, парализовавшаго всякую энергію. Собранію предстояло одно изъ двухъ: или дать Франціи окончательную конституцію, а эта конституція могла быть только республиканской; или вотировать свое распущеніе, признать свое безсиліе и повелѣть приступить къ избранію учредительнаго собранія.

Можно было однако опасаться, что и на этотъ разъ рѣшеніе не будетъ окончательнымъ. Дѣйствительно, Комиссія Тридцати, согласно проекту, внесенному въ 1874 г. герцогомъ Брольи, сначала предложила только организовать личный сенатъ со всѣми необходимыми правительственными учрежденіями и со второю палатой. Докладчикъ комиссіи, де Вантавонъ, заявилъ объ этомъ въ самыхъ ясныхъ

---

[1]) *Journal officiel* отъ 16 мая, стр. 3270.

выраженіяхъ: «По правдѣ говоря, я имѣлъ честь представить вамъ отъ имени комиссіи не конституцію, сказалъ онъ; это наименованіе приличествуетъ учрежденіямъ, которыя основываются на очень долгое время; намъ же предстоитъ только организовать временныя полномочія, полномочія одного человѣка... Названіе «учредительные законы» было бы въ данномъ случаѣ неточно и безполезно волновало бы общественное мнѣніе... Постараемся, господа, найти почву для соглашенія внѣ окончательно-установленнаго порядка... Комиссія заботясь прежде всего объ интересахъ Франціи, предлагаетъ вамъ не заниматься пока учрежденіемъ окончательнаго правительства и организовать полномочія маршала Макъ-Магона» [1]). Согласно этому, проектъ изъ пяти статей, предложенный комиссіей, заканчивался постановленіемъ, которое, предусматривая прекращеніе полномочій маршала или его преждевременное исчезновеніе съ политической сцены, допускало возможность пересмотра этихъ временныхъ учредительныхъ законовъ [2]). Такая искусственная комбинація повидимому имѣла даже шансы на успѣхъ. 23 іюля 1874 г. Собраніе предварительно отвергло 374 голосами противъ 333 предложеніе Казимира Перье, требовавшаго окончательнаго признанія республики; а въ засѣданіи 29 января 1875 г. оно отвергло 359 голосами противъ 336 поправку такого же содержанія, защищавшуюся Лабулэ [3]). Однако мало разнившіяся между собой цифры большинства и меньшинства указывали на внутреннюю работу, происходившую въ Собраніи и склонявшую мало по малу умы къ прямому и неизбѣжному рѣшенію. Достигнутые ею результаты обнаружились въ засѣданіи 30 января 1875 г. Валлонъ предложилъ поправку, имѣвшую въ сущности тотъ же смыслъ, какъ и поправка Лабулэ, но избѣгавшую принципіальныхъ заявленій. Она устанавливала косвенно республику, опредѣляя въ общей и объективной формѣ продолжительность полномочій и порядокъ избранія

---

[1]) Засѣданіе 21 января 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationali.* t. XXXVI, p. 210, 211).

[2]) Ст. 5: „По истеченіи срока, назначеннаго закономъ 20 ноября 1873 г., равно какъ и въ случаѣ, если президентское мѣсто окажется вакантнымъ, совѣтъ министровъ немедленно же созываетъ оба Собранія, которыя, соединившись въ конгрессъ, *издадутъ постановленія относительно дальнѣйшихъ мѣръ*.—До истеченія полномочій, врученныхъ маршалу Макъ-Магону, эти учредительные законы могутъ подвергнуться пересмотру только по его предложенію.

[3]) Эта поправка, подписанная Корномъ, Барду, полковникомъ Шадуа, Ширисомъ, Данеллемъ и Лабулэ, гласила слѣдующее: „Ст. I. Правительство республики состоитъ изъ двухъ палатъ и президента“.

президента [1]). Такимъ образомъ въ будущемъ предполагался безконечный рядъ слѣдующихъ одинъ за другимъ президентовъ республики; эта высшая должность уже не сливалась съ личностью маршала Макъ-Магона и становилась краеугольнымъ камнемъ новой формы государственнаго устройства. Республика была основана. Поправка была принята 353 голосами противъ 352 [2]). Это было достопамятное рѣшеніе; но не слѣдуетъ, какъ это часто дѣлается въ полемическихъ статьяхъ, истолковывать его въ томъ смыслѣ, что республика была установлена во Франціи большинствомъ одного голоса. Вотированіе поправки Валлона 30 января 1875 г. было только инцидентомъ перваго чтенія этого законо-проекта, но инцидентомъ, имѣвшимъ рѣшающее значеніе. Это былъ тотъ небольшой толчекъ, который часто вызываетъ значительное сотрясеніе, подготовленное заранѣе. Съ этой минуты законо-проектъ принялъ новую форму: онъ обратился въ первую часть конституціи, въ учредительный законъ объ *организаціи публичныхъ властей*. Текстъ комиссіи исчезъ почти цѣликомъ и былъ замѣненъ рядомъ постановленій, предложенныхъ по иниціативѣ парламента; большинство ихъ было внесено все тѣмъ же Валлономъ. Образовалось сильное учредительное большинство, и когда, 24 февраля 1875 г., при третьемъ чтеніи, статья 2 (поправка Валлона) была подвергнута окончательному голосованію, она была принята 413 голосами противъ 248 [3]); а 25 февраля весь проектъ прошелъ большинствомъ 425 голосовъ противъ 245 [4]).

Новая конституція учреждала вторую палату, сенатъ; это постановленіе занимало въ ней важное мѣсто. Въ большинствѣ Національнаго Собранія никогда не возникало разногласія по вопросу о необходимости второй палаты; но самая организація сената составляла нелегкую задачу, и мы увидимъ, послѣ какихъ перепитій и съ какимъ трудомъ Собраніе пришло наконецъ къ ея разрѣшенію. Быть можетъ, предугадывая эти затрудненія, Комиссія Тридцати въ своемъ проектѣ

---

[1]) Эта поправка сдѣлалась второю статьею учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., гласящею слѣдующее: „Президентъ республики избирается абсолютнымъ большинствомъ Сената и палаты депутатовъ, соединенныхъ въ національное собраніе. Онъ назначается на семь лѣтъ и можетъ быть избранъ вновь".

[2]) Засѣданіе 30 января 1875 г. (*Annalee de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 377).

[3]) Засѣданіе 24 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 625).

[4]) *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 654.

представляла организацію второй палаты особому закону [1]); но причиною такого отдѣленія учрежденія сената отъ его организаціи могло быть также и то, что комиссія, считая всѣ другія предложенныя ею мѣры временными, смотрѣла на вторую палату, какъ на учрежденіе окончательное. Какъ бы то ни было, но таковъ былъ дѣйствительный ходъ вещей. Отсюда — второй учредительный законъ, 24 февраля 1875 г., объ *организаціи сената*,— законъ, который долженъ былъ составить одно цѣлое съ первымъ [2]).

Конституція еще не была закончена. Результаты были значительны; но, чтобы достигнуть ихъ, люди, добившіеся въ концѣ концовъ вотированія учредительныхъ законовъ, должны были ограничиться на первый разъ проведеніемъ только тѣхъ изъ нихъ, которые были строго необходимы для организаціи законодательной и исполнительной власти республики. Нельзя было рисковать исходомъ преній, подымая дебаты по вопросамъ не неотложной необходимости. Но когда борьба была окончена, республиканцы почувствовали, что они слишкомъ поддались этому опасенію, и что конституціонная организація находилась еще въ зачаточномъ состояніи и представляла важные пробѣлы. Слѣдовательно былъ необходимъ новый учредительный законъ. Эта необходимость не отрицалась никѣмъ. «25 февраля, говорилъ Лабулэ, внося на обсужденіе Собранія этотъ новый законъ, вы рѣшились покончить съ временнымъ порядкомъ и дать странѣ прочное и правильное правительство, вы учредили во Франціи республику. Всецѣло занятые этимъ важнымъ политическимъ актомъ, вы поспѣшили создать органы, необходимыя для существованія новаго правительства, и отложили до позднѣйшаго времени установленіе взаимныхъ отношеній между публичными властями» [3]). Этотъ дополнитель-

---

[1]) Ст. 3 заключительная фраза: „Сенатъ составляется изъ членовъ по выбору и по назначенію; число тѣхъ и другихъ и условія выбора и назначенія должны быть опредѣлены особымъ закономъ".

[2]) Законъ объ организаціи сената былъ вотированъ даже однимъ днемъ ранѣе закона объ организаціи публичныхъ властей, 24 февраля 1875 г. Но его послѣдняя статья гласитъ слѣдующее: „Ст. II. Настоящій законъ можетъ быть обнародованъ только послѣ окончательнаго вотированія закона о публичныхъ властяхъ".

[3]) Докладъ въ засѣданіи 7 іюня 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVIII, приложеніе 3073, стр. 221).—Вотъ что говорилъ впрочемъ докладчикъ Пари въ засѣданіи 25 февраля 1875 (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 542): „Намъ кажется, что, если существенные аттрибуты исполнительной власти необходимо было опредѣлить закономъ объ организаціи публичныхъ властей, то слѣдовало предоставить особо-

ный законо-проектъ былъ дѣйствительно внесенъ 15 мая 1875 г., отъ имени правительства Дюфоромъ, снова сдѣлавшимся вице-президентомъ Совѣта, онъ обсуждался въ теченіе іюня и первой половины іюля, а 16 іюля 1875 г. сдѣлался закономъ о *взаимныхъ отношеніяхъ публичныхъ властей*. Правительство предложило его въ формѣ *органическаго закона* и въ своемъ изложеніи мотивовъ повидимому приравнивало его органическимъ законамъ объ избраніи сенаторовъ и депутатовъ (законамъ 2 августа и 30 ноября 1875 г.) [1]). Такое толкованіе было правильно въ томъ отношеніи, что этотъ законъ развивалъ и дополнялъ принципы, положенные въ основу двухъ первыхъ учредительныхъ законовъ; но въ сущности онъ, подобно имъ, носилъ характеръ учредительнаго. Это необходимо вытекаетъ изъ той ссылки, которая дѣлалась на него ранѣе [2]); затѣмъ этотъ характеръ прямо признавался за нимъ, какъ въ докладѣ Лабулэ [3]), такъ и во время преній [4]). Впрочемъ онъ былъ и обнародованъ въ *Journal officiel* отъ 18 іюля 1875 г. подъ именемъ *учредительнаго закона о взаимныхъ отношеніяхъ между публичными властями*.

Такова конституція 1875 г. Она отличается отъ другихъ французскихъ конституцій какъ по формѣ, такъ и по всей сущности.

Что касается формы, то всѣ другія французскія конституціи пред-

---

му закону все, что касается установленія взаимныхъ отношеній между президентомъ республики и обѣими палатами, а также правъ, осуществляемыхъ совмѣстно исполнительной и законодательною властями".

[1]) *Annales de l'Assemblée nationale*. т. XXXVIII, приложеніе 3017, стр. 107: „*Проектъ органическаго закона* о взаимныхъ отношеніяхъ публичныхъ властей, представленный отъ имени маршала Макъ-Магона, герцога Маджентскаго, Дюфоромъ, хранителемъ печати, министромъ юстиціи" —Изложеніе мотивовъ: „Итакъ, законъ о взаимныхъ отношеніяхъ между тремя властями, учрежденными конституціей; и законъ объ избраніи сенаторовъ: таковы два важныхъ вопроса, къ обсужденію которыхъ мы призываемъ палату".

[2]) См. выше, стр. 25, прим. 1.

[3]) Докладъ Лабулэ (*Annales de l'Assembée nationale*, т. XXXVIII, приложеніе 3073, стр. 223); упоминая о двухъ первыхъ учредительныхъ законахъ, онъ говорилъ: „Теперь необходимо закончить въ томъ же духѣ работу, начатую три мѣсяца назадъ... Если Франція будетъ обезпечена въ своихъ правахъ и интересахъ, конституція будетъ постепенно улучшаться. Преобразованіе ея не встрѣтитъ затрудненій".

[4]) Засѣданіе 7 іюля 1876 г., второе обсужденіе проекта органическаго закона о взаимномъ отношеніи публичныхъ властей (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XL, p. 480), докладчикъ: „Какова же власть, предоставляемая маршалу этою конституціею?"

ставляли при своемъ возникновеніи единый, систематическій и разработанный законъ; только конституціи Первой и Второй имперій являлись въ видѣ наслоенія различныхъ и разновременныхъ текстовъ; но это происходило отъ того, что эти имперіи были искусственно приставлены къ предшествовавшимъ имъ конституціямъ (конституціи VIII года республики и конституціи 14 января 1852 г.) и уже затѣмъ развивались путемъ простыхъ сенатусъ-консультовъ. Конституція 1875 г., напротивъ того, состоитъ изъ отдѣльныхъ частей; она заключается въ трехъ отдѣльно вотированныхъ законахъ. Но въ сущности это не имѣетъ большого значенія; эти три закона можно разсматривать, какъ различные отдѣлы одной и той же конституціи. Такая отрывочность не была преднамѣренною со стороны собранія [1]); она вызвана обстоятельствами, раздѣленіемъ труда, естественно требовавшимся въ такомъ дѣлѣ. Но конституція 1875 г. отличается также отъ всѣхъ другихъ французскихъ конституцій своею необычайною краткостью; въ ней нѣтъ ничего, кромѣ постановленій, строго необходимыхъ для опредѣленія порядка организаціи и функціонированія исполнительной власти и законодательной,—ничего, что касалось-бы личныхъ правъ [2]) или устройства судебной власти [3]), если не говорить объ учрежденіи верховнаго суда, представляющаго скорѣе политическій органъ. Зная, съ какимъ трудомъ эта конституція была вырвана у собранія, мы понимаемъ, почему все въ ней ограничено строго необходимымъ; но это показываетъ въ то же время, что конституція 1875 г. носитъ прежде всего *практическій* характеръ, что это вовсе не продуктъ теоретическаго построенія, въ основу котораго были бы положены извѣстные принципы и изъ нихъ сдѣланы всѣ логическіе выводы.

Съ другой стороны, это—результатъ соглашенія, къ которому пришли различныя партіи путемъ взаимныхъ уступокъ. Вслѣдствіе этого получилась такая комбинація, въ которую вошли начала, хотя и не несовмѣстимыя, но до тѣхъ поръ никогда еще не встрѣчавшіяся въ одной и той же конституціи. Дѣйствительно, большинство, вотировавшее

---

[1]) Въ самомъ дѣлѣ, конституціонные проекты, хотя очень краткіе, внесенные въ 1873 г. Дюфоромъ (изъ 15 статей), и въ 1874 г. герцогомъ Брольи (изъ 23 статей), представляли каждый нѣчто цѣлое. Проектъ Дюфоры подраздѣлялся впрочемъ на двѣ части рубрикою: *Атрибуты публичныхъ властей*, подъ которою были помѣщены статьи 11 и дальнѣйшія.

[2]) См. выше, стр. 382.

[3]) См. выше, стр. 328.

конституцію 1875 г., состояло частію изъ бывшихъ монархистовъ, примкнувшихъ по разсчету къ республикѣ; а частію изъ республиканцевъ, согласившихся ради законодательнаго признанія республиканскаго образа правленія, осуществить его въ нѣсколько новыхъ условіяхъ [1]). Для этого потребовалась долгая подготовительная работа въ средѣ политическихъ группъ, при чемъ два человѣка, Тьеръ и Гамбетта, много помогли этому соглашенію, дѣйствуя каждый на своихъ друзей. Какъ всегда бываетъ въ такихъ случаяхъ въ политическихъ собраніяхъ, въ виду новой комбинаціи, произошло распаденіе прежнихъ партій; происходило даже, повидимому, нѣчто большее: велись переговоры и заключались своего рода трактаты [2]). Болѣе всего способствовало этой комбинаціи, повидимому то, что у различныхъ участвовавшихъ въ ней партій сохранялась надежда до-

---

[1]) Докладъ Лабулэ о взаимныхъ отношеніяхъ публичныхъ властей (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVIII, p. 223): „Вотируя конституцію 25 февраля, какъ соглашеніе со сторонниками конституціонной монархіи, республиканцамъ пришлось сдѣлать столько-же уступокъ сколько и другимъ; они пошли на нихъ изъ любви къ отечеству, повинуясь потребности въ согласіи и единствѣ, которыхъ желаетъ народъ, истощенный войною и утомленный революціями".

[2]) Duc de Broglie, *A propos de la révision des lois constitutionnelles* въ *Revue des Deux Mondes* отъ 15 апрѣля 1894 г.; стр. 836: „Франціи была бы предоставлена полная возможность отдѣлаться отъ него (республиканскаго образа правленія) въ тотъ день, когда нація пожелала-бы возстановленія монархіи. На этой именно ясно опредѣленной почвѣ состоялось соглашеніе между группою, отдѣлившеюся отъ монархической партіи, и главнѣйшими представителями республиканскаго меньшинства. О томъ, что говорилось и обусловливалось на ихъ совѣщаніяхъ, я могу сообщить только на основаніи общераспространенныхъ слуховъ и частныхъ разговоровъ".—Засѣданіе Національнаго Собранія 30 января 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 370), рѣчь Клапье: „Вотъ, мм. гг., что намъ предлагаютъ: черезъ шесть лѣтъ будетъ рѣшаться вопросъ о назначеніи преемника маршалу или объ избраніи новаго главы правительства въ установленной формѣ. Мы думаемъ, говорятъ намъ что это необходимое условіе, какъ для успокоенія страны въ настоящую минуту, такъ и для обезпеченія будущаго. Вотъ что намъ говорятъ прежде всего Затѣмъ идутъ дальше и прибавляютъ: Если вы думаете, что это обязательство чрезмѣрно, мы готовы ограничить его, мы готовы предоставить вамъ право пересмотра конституціи, такъ что, если въ извѣстный моментъ это обязательство окажется вреднымъ для интересовъ страны, вы будете имѣть возможность уничтожить его. Вотъ, господа, что намъ предлагаютъ. Выгодна или невыгодна эта сдѣлка?.. Намъ обѣщаютъ вотировать—и уже вотировали—созданіе сената и многое другое, чего мы желаемъ".

ставить впослѣдствіи, при благопріятныхъ обстоятельствахъ, полное торжество своимъ принципамъ. Эти надежды питались тѣмъ, что пересмотръ конституціи былъ сравнительно облегченъ и могъ быть радикальнымъ.

Въ результатѣ всего этого республика 1875 г. оказалась снабженной нѣсколькими учрежденіями, считавшимися до тѣхъ поръ болѣе свойственными конституціонной монархіи или же никогда еще не примѣнявшимися къ республиканскому образу правленія [1]). Отсюда иногда выводится то заключеніе, что конституція 1875 г., по существу своему, монархическая и что она получила такую окраску не случайно, но подъ вліяніемъ монархистовъ, которые вотировали ее въ надеждѣ на монархическую реставрацію. Такого рода мнѣніе высказывалось съ разныхъ сторонъ: какъ со стороны республиканцевъ [2]), такъ и со стороны монархистовъ [3]). Нѣчто подобное говори-

---

[1]) Докладъ Лабулэ (*Annales de l'Assemblee nationale*, t. XXXVIII, p. 223): „Таковы главнѣйшія черты закона, который мы предлагаемъ вамъ. Онѣ даютъ республикѣ тѣ гарантіи конституціонной монархіи, которыми мы пользовались въ теченіе тридцати лѣтъ. Этотъ образъ правленія въ достаточной мѣрѣ обезпечивалъ спокойствіе и благосостояніе Франціи, чтобы у нея не могло остаться о немъ дурное воспоминаніе. Если нѣкоторые республиканцы найдутъ, что слѣдовало идти еще далѣе, то пусть они подумаютъ о томъ, что, пережившн имперію, Франція должна снова привыкнуть къ конституціонному образу правленія".

[2]) См. напр. рѣчь, произнесенную Гоблэ въ палатѣ депутатовъ 12 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 13 марта, стр. 497): „Что касается насъ, то мы думаемъ, что, для того чтобы имѣть республику, еще недостаточно сдѣлать монархію избирательною... Я уже говорилъ, налагая мотивы, что конституція 1875 г., была компромиссомъ между организмомъ и республикою. Нѣкоторые изъ насъ сами пережили то время, и мы отлично помнимъ, путемъ какихъ переговоровъ, чтобы не сказать сдѣлокъ, удалось провести эту конституцію большинствомъ одного голоса, въ собраніи, составленномъ въ очень значительной части изъ монархистовъ. Республиканская партія думала тогда, что она основала республику, потому что добилась законодательнаго признанія самого названія".

[3]) Герцогъ Брольи въ *Revue des Deux Mondes* отъ 15 апрѣля 1894 г., стр. 834 (тамъ, гдѣ онъ говоритъ о безотвѣтственности президента республики и о дарованномъ ему правѣ распускать палату депутатовъ): „Эти черты относятся совсѣмъ къ другому порядку идей и не имѣютъ ничего общаго съ республикою; ими характеризовался переходъ, совершившійся, благодаря прогрессу либеральныхъ идей, отъ абсолютной королевской власти къ конституціонной монархіи. Эти два учрежденія сохраняютъ отпечатокъ своего происхожденія, и ихъ характеръ остается существенно монархическимъ. Можно даже утверждать, что они не только

лось когда-то о конституціи 1791 г., а именно—что, хотя она устанавливала конституціонную монархію, но Учредительное Собраніе вотировало ее, имѣя въ виду республику [1]). Я не считаю однако такого мнѣнія правильнымъ. Согласіе монархистовъ въ 1875 г. было достигнуто включеніемъ въ конституцію статьи о ея пересмотрѣ; данное же сочетаніе республиканскаго образа правленія съ нѣкоторыми учрежденіями, издавна характеризующими конституціонную монархію, объясняется другими причинами.

Во первыхъ, при Второй имперіи, главнѣйшіе представители школы, называвшейся тогда *либеральною*,—почти только одни продолжавшіе заниматься теоретическимъ изслѣдованіемъ основныхъ началъ политической свободы, уже заранѣе подготовили такое рѣшеніе. Большинство ихъ по своему рожденію или воспитанію были преданы конституціонной монархіи, или же естественно склонялись къ этой формѣ государственнаго устройства. Но наученные опытомъ прошлаго и при полной неизвѣстности будущаго они имѣли въ виду также и другія формы, которыя могли возникнуть при дальнѣйшей политической эволюціи, вслѣдствіе упроченія императорской династіи или—что было вѣроятнѣе—провозглашенія республики. Убѣжденные въ томъ, что сущность важнѣе формы, каковы бы ни были ихъ личныя предпочтенія по отношенію къ послѣдней, они старались выработать рядъ такихъ существенныхъ для нихъ учрежденій, которыя

не были бы включены въ республиканскую конституцію, но что даже самая мысль о нихъ не возникла бы, еслибы въ числѣ авторовъ закона 1875 г. не было людей съ особымъ авторитетомъ и монархистовъ по рожденію и убѣжденіямъ,—отказавшихся отъ надежды на немедленное возстановленіе королевской власти и потому самому склонныхъ къ принятію всего, что служило напоминаніемъ о ней или облегчало возвратъ къ ней".

[1]) *Correspondance cntre le comte de Mirobeau et le comte de La Morck*, t. II, p. 14 (тридцатая замѣтка для двора): „Я зная, что законодатели подъ вліяніемъ скорѣе опасеніи настоящей минуты, нежели мысли о будущемъ, колеблясь между королевскою властью, которой они страшатся, и республиканскими формами, опасность которыхъ они предвидятъ, боясь даже, чтобы король не покинулъ своего высокаго поста или не пожелалъ снова овладѣть всею полнотою власти;—я знаю, говорю я, что среди всей этой путаницы законодатели построили зданіе конституціи, такъ сказать, изъ однихъ камней выжиданія, нигдѣ не замыкая свода и имѣя тайною цѣлію организовать королевство такъ, чтобы имъ можно было сдѣлать современемъ выборъ между республикой и монархіей и чтобы королевская власть была сохранена или признана безполезной, смотря по реальности или призрачности ожидаемыхъ ими опасностей".

были-бы примѣнимы почти безразлично къ той или иной формѣ государственнаго устройства, еще скрывавшейся во мракѣ будущаго [1]). Главнѣйшими изъ такихъ учрежденій были парламентскій образъ правленія и гарантіи личной свободы,—*необходимыя вольности*, какъ говорили тогда. Такой взглядъ на дѣло былъ довольно широко распространенъ въ концѣ Второй имперіи [2]). Вопросъ о возможномъ установленіи республики и о ея видоизмѣненіи въ указанномъ направленіи спеціально обсуждался въ двухъ замѣчательныхъ сочиненіяхъ: *les Vues sur le gouvernement de la France* герцога Брольи, написанномъ въ 1861 г. и изданномъ его сыномъ въ 1870 г.,—и *la France Nouvelle* Прево Параделя, появившемся въ 1868 г. Впрочемъ авторы этихъ двухъ сочиненій стояли не на одной и той же точкѣ зрѣнія. Герцогъ Брольи смотрѣлъ на возможное провозглашеніе республики, какъ на неизбѣжное зло и какъ на чисто переходный фазисъ [3]). Прево Порадоль, напротивъ, хотя и сохранялъ

---

[1]) Prevost—Paradol, *La France nouvelle*, 4-e edit, 1868, liv, II, ch. IV, p. 107: „Мы ищемъ здѣсь учрежденій, которыя были бы примѣнимы одинаково какъ къ монархическому, такъ и къ республиканскому образу правленія, и имѣли бы единственною цѣлью обезпеченіе свободы въ демократіи“.—Гл. VI, стр. 129: „Опредѣляя основы демократическаго и свободнаго правительства и приближаясь постепенно къ самой вершинѣ этого политическаго построенія, мы особенно старались допустить въ него только такіе элементы, которые одинаково примѣнимы какъ къ демократической монархіи, такъ и къ демократической республикѣ“.

[2]) Jules Simon, *La politique radicale*, 1869 г., предисловіе, стр. 17, 19: „Въ извѣстныхъ случаяхъ бываетъ своего рода опасность сказать: я республиканецъ, легитимистъ или орлеанистъ. Вслѣдствіе этого мы оставляемъ совершенно всторонѣ этотъ вопросъ, въ которомъ для многихъ заключается вся суть дѣла. Хотя мы и объявляемъ себя не имѣющими предразсудковъ, но и для насъ это главный вопросъ. Эти новыя доктрины индифферентизма въ вопросѣ объ образѣ правленія часто скрываютъ низменный разсчетъ, и мы не обладаемъ достаточно широкою совѣстью, чтобы оправдывать ихъ.

[3]) *Vues sur le gouvernement de la France*, 1870, гл. VI, стр. 226 и слѣд. Онъ заявляетъ, что хочетъ „во что бы то ни стало сохранять нейтральное положеніе по отношенію къ различнымъ судьбамъ, которыя будущее подготовляетъ нашей странѣ. Продолжая смотрѣть на монархію, какъ на самую благородную форму правленія, единственную, которая можетъ доставить Франціи величіе и спокойствіе, мы не рѣшились-бы утверждать, что ей не придется еще разъ пережить гибельный опытъ республиканскаго режима... Благоразумнѣе будетъ предпочесть республику гражданской войнѣ; республика и на этотъ разъ будетъ такимъ правительствомъ, которое всего менѣе разъединитъ насъ и всего болѣе поможетъ общест-

извѣстное предпочтеніе къ конституціонной монархіи, но видѣлъ въ республикѣ какъ бы параллельную форму, настолько же способную обезпечить новѣйшую свободу. Онъ сравниваетъ и взвѣшиваетъ преимущества и неудобства обоихъ системъ [1]) и заканчиваетъ свои соображенія такимъ откровеннымъ, почти пророческимъ заявленіемъ: «Итакъ, слѣдуетъ безъ опасеній и особенно безъ предубѣжденія взглянуть на тотъ случай, когда государство, за отсутствіемъ подходящаго государя или силою обстоятельствъ приметъ республиканскую форму правленія. Правда мы думаемъ, что политическій механизмъ лишится тогда одной изъ важныхъ пружинъ; мы съ сожалѣніемъ ищемъ глазами этого въ нѣкоторомъ родѣ народнаго трибуна, который, подъ именемъ короля, безпристрастно слѣдитъ за представительнымъ собраніемъ и отсылаетъ его на судъ народныхъ комицій, лишь только ему покажется, что оно наложило свой гнетъ или вступило на путь угнетенія. Но хотя въ республикѣ и нѣтъ мѣста для этой полезной должности, это не мѣшаетъ ей быть вполнѣ удовлетворительной формою правительства, заслуживающею, разъ она установлена, честнаго содѣйствія и искренняго уваженія всѣхъ добрыхъ гражданъ. Я называю *добрымъ гражданиномъ* того француза, который не отвергаетъ ни одной изъ формъ свободнаго правительства, который не допускаетъ мысли о томъ, чтобы можно было нарушить спокойствіе отечества ради честолюбія или личныхъ предпочтеній, котораго не опьяняютъ и не возмущаютъ слова республика и монархія, и требованія котораго сводятся только къ тому, чтобы нація сама управляла собой, въ формѣ монархіи или рес-

---

венному мнѣнію созрѣть, а законному авторитету усилиться и восторжествовать окончательно... Слѣдовательно, при извѣстныхъ обстоятельствахъ благоразумно будетъ примириться съ нею; но въ то же время благоразуміе требуетъ смотрѣть на нее только какъ на неизбѣжное зло, какъ на переходное состояніе, и не приносить въ жертву безпокойному и завистливому духу республики, а особенно ея упроченію на-вѣки ни одной изъ гарантій порядка внутри государства и ни одного изъ условій его безопасности и величія во внѣшней политикѣ".

[1]) *La France nouvelle,* liv. II, ch. VI, p. 130: „Въ этомъ вопросѣ, какъ и во всѣхъ человѣческихъ дѣлахъ, не слѣдуетъ разсчитывать на абсолютное благо: здѣсь, какъ и повсюду, свобода и мудрость человѣка заключаются въ выборѣ между болѣе или менѣе важными несовершенствами; положить на вѣсы республику и монархію значитъ просто задать себѣ вопросъ, какая изъ этихъ двухъ формъ правленія можетъ представить на практикѣ менѣе значительныя затрудненія и менѣе чувствительныя неудобства",

публики, черезъ посредство свободно избранныхъ собраній и отвѣтственныхъ министерствъ [1])». Но, относясь различно къ республиканскому образу правленія, герцогъ Брольи и Прево Парадоль почти сходились въ своихъ проектахъ организаціи будущей французской республики.

Умственное настроеніе, отразившееся въ этихъ сочиненіяхъ, раздѣлялось значительною частью Національнаго Собранія; слѣдовательно принятое имъ рѣшеніе явилось вполнѣ естественно. Если отчасти оно было вынуждено обстоятельствами и вырабатывалось путемъ переговоровъ и соглашеній, то съ другой стороны оно было задолго до того подготовлено тѣмъ идейнымъ теченіемъ, о которомъ я только что упомянулъ. Это вовсе не пустое предположеніе и не произвольное объясненіе: намъ еще не разъ придется указывать на сходство между рѣшеніями, принятыми въ конституціонныхъ законахъ 1875 г. и тѣми которыя были предложены въ сочиненіяхъ Брольи [2]) и Прево-Парадоля.

Другая причина, способствовавшая сочетанію въ республиканской конституціи 1875 г. разнородныхъ началъ, — совсѣмъ иного характера. Люди этой эпохи врядъ ли даже отдавали себѣ ясный отчетъ въ дѣйствіи на нихъ этой причины, такъ какъ она представляетъ

---

[1]) *La France nouvelle*, liv, II, ch. VI, p. 152.

[2]) Это сходство обнаруживается даже въ одномъ изъ законовъ, изданныхъ ранѣе 1875 г.,—законѣ 20 ноября 1873 г. Дѣйствительно въ *Vues sur le gouvernement de la France* (ch. VI. p. 228) мы читаемъ: „Что касается до продолжительности полномочій главы государства, то слѣдуетъ опредѣлить ее широко и вмѣстѣ съ тѣмъ съ осторожностью;—предоставить достаточное время для испытанія и не держать страну періодически въ ожиданіи новыхъ выборовъ, но въ то же время дать законодательному корпусу возможность остановить всякую попытку узурпаціи, лишь только онъ замѣтитъ ея приближеніе. Десятилѣтній срокъ былъ бы достаточенъ, съ тѣмъ условіемъ, чтобы законодательный корпусъ могъ въ случаѣ надобности, по истеченіи пяти лѣтъ возбудить вопросъ о переизбраніи". Но именно десяти лѣтъ и потребовалъ сначала въ ноябрѣ 1873 г., генералъ Шангарнье для маршала Макъ-Магона. Семилѣтній срокъ явился результатомъ компромисса (правда, не того, который былъ предложенъ покойнымъ герцогомъ Брольи). Надо прибавить впрочемъ что этотъ десятилѣтній срокъ выступалъ какъ бы естественно всякій разъ, когда поднимался вопросъ объ установленіи во Франціи личной власти при сохраненіи республиканской формы правленія. На десять лѣтъ были назначены консулы по конституціи VIII года республики (ст. 39); на десять же лѣтъ конституція 14 января 1852 г. (ст. 2) поручила Людовику Наполеону исполнительную власть республики.

собою общій законъ историческаго развитія. Изученіе исторіи права установило въ настоящее время ту истину, что у прогрессивнаго народа новыя учрежденія бываютъ жизнеспособными и прочными только въ той мѣрѣ, въ какой они связаны извѣстными промежуточными звеньями съ тѣми предшествовавшими, которыя онѣ призваны замѣнить. Новый строй долженъ заключать въ себѣ часть элементовъ, входившихъ въ составъ стараго; это — необходимое условіе его жизненности и его успѣшнаго функціонированія [1]). Изъ этого слѣдуетъ, что для того, чтобы привиться во Франціи, республика должна была заимствовать часть своихъ основныхъ законовъ у той изъ предшествовавшихъ ей формъ правленія, которая наиболѣе приближалась къ ней какъ по времени, такъ и по основнымъ принципамъ,—т. е. у конституціонной монархіи. Этотъ законъ преемственности хорошо извѣстенъ. Несомнѣнно, что въ античномъ мірѣ римская республика только дала дальнѣйшее развитіе образу правленія, установленному при царяхъ, сдѣлавши срочными тѣ консульскія полномочія, которыя цари получали пожизненно [2]). Всѣми лучшими историками и публицистами признается въ настоящее время, что опредѣляя роль и полномочія президента Соединенныхъ Штатовъ, авторы федеральной конституціи соображались съ ролью и полномочіями англійскаго короля, или, лучше сказать, съ общераспространеннымъ тогда представленіемъ о нихъ [3]). Тотъ же законъ

---

[1]) Это говорилъ еще Шатобріанъ въ *Monarchie selon la Charte,* ch. LXXXVIII, p. 123: Никакое политическое измѣненіе не можетъ упрочиться, если въ основу его не положенъ тотъ старый политическій строй, который оно замѣняетъ собою. Когда въ Римѣ исчезли цари, въ Капитоліи остались боги".

[2]) Mommsen, *Droit public romain,* trad. Girard, т. III, стр. 17 и слѣд.

[3]) Henry Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire,* французскій переводъ, гл. IV, стр. 295 и слѣд.; см. особенно слѣдующее мѣсто, стр. 295: „При первомъ взглядѣ на конституцію Соединенныхъ Штатовъ, сходство президента Соединенныхъ Штатовъ съ европейскимъ королемъ, особенно съ великобританскимъ, слишкомъ очевидно, чтобы можно было этого не замѣтить. Президентъ осуществляетъ, съ большей или меньшей полнотою, извѣстное число полномочій, въ которыхъ всякій сколько нибудь изучавшій исторію королевской власти сразу же признаетъ свойственные ей аттрибуты и которые не могутъ быть связаны ни съ какимъ другимъ учрежденіемъ."—Bryce, *American commonwealth,* часть I, гл. IV и V, т. I[1], стр. 31, 36.—Нѣкоторые авторы утверждаютъ, что при установленіи власти президента Соединенныхъ Штатовъ образцомъ служила власть губернатора прежнихъ колоній; но это сводится къ тому же самому, такъ какъ губернаторъ представлялъ собою короля;—Gamaliel Bradford, *Congress and the Cabinet,* стр. 4.

исторіи дѣйствовалъ во Франціи въ 1875 г.; и нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что полномочія президента республики въ дѣйствующей нынѣ французской конституціи почти скопированы съ полномочій конституціоннаго монарха при парламентскомъ образѣ правленія. На это часто указывалось, какъ на нѣчто противорѣчащее природѣ и традиціямъ республиканскаго правительства [1]). Но вѣдь и наши отцы, преклонявшіеся передъ республиканскимъ Римомъ, очень удивились-бы, еслибы имъ сказали, что его правительство было замаскированною монархіей, такъ же какъ американцы Соединенныхъ Штатовъ вѣроятно улыбнутся, если имъ будутъ доказывать, что ихъ конституція нѣкоторыми своими сторонами напоминаетъ монархію.

Такимъ образомъ, если французская конституція 1875 г. не можетъ претендовать на строгую логическую послѣдовательность, требующую гармоніи въ основныхъ началахъ и точныхъ выводовъ изъ этихъ началъ, то она имѣетъ повидимому на своей сторонѣ логику исторіи. Быть можетъ, благодаря именно этому, она и оказалась

---

[1]) Луи Бланъ въ засѣданіи Національнаго Собранія 21 іюня 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXIX. p, 70): „Изъ привилегіи переизбранія, дарованной президенту республики, явствуетъ, что въ случаѣ двухъ послѣдовательныхъ переизбраній президенство человѣка, облеченнаго этимъ саномъ, могло бы длиться двадцать одинъ годъ,—болѣе, чѣмъ длилась Первая Имперія, болѣе, чѣмъ длились царствованія Людовика XVIII, Карла X и Луи Филиппа, болѣе, чѣмъ длилась Вторая Имперія. Въ силу этой конституціи 25 февраля, президентъ республики безотвѣтственъ, какъ король; подобно ему онъ имѣетъ право распустить палату народныхъ представителей; подобно ему онъ пользуется правомъ помилованія; онъ обладаетъ законодательною иниціативой, какою не обладалъ Людовикъ XVI; онъ призванъ не только распоряжаться публичною силою, но и лично начальствовать ею; короче говоря, милостивые государи, мы имѣемъ короля, только ненаслѣдственнаго; но это различіе не имѣетъ большого практическаго значенія въ странѣ, гдѣ за послѣднее столѣтіе не было ни одного императора или короля, который передалъ бы престолъ своему сыну."—Гоблэ, въ палатѣ депутатовъ, въ засѣданіи 12 марта 1894 г. (*journal officiel* отъ 13 марта, стр. 499): „Какъ во внутреннихъ, такъ и во внѣшнихъ дѣлахъ, обнаруживаются послѣдствія того преобладанія, которое обезпечивается исполнительной власти самою конституціею. Могло-ли бы быть иначе? Это—неизбѣжное послѣдствіе тѣхъ почти монархическихъ аттрибутовъ, которые присвоены конституціей президенту республики."—Накэ, въ засѣданіи 15 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 16 марта, стр. 530): „Луи Филиппъ былъ пожизненнымъ президентомъ республики... Это былъ такой же президентъ, какихъ мы имѣли впослѣдствіи.

наиболѣе жизненной изъ всѣхъ французскихъ конституцій, появившихся съ 1791 г. Во всякомъ случаѣ она была дѣломъ добросовѣстныхъ людей, вотировавшихъ ее безъ энтузіазма, но руководившихся разумомъ и патріотизмомъ. Ихъ умственное настроеніе было, какъ мнѣ кажется, вѣрно передано слѣдующими словами Лабулэ въ засѣданіи 22 іюня 1875 г.: «Вспомните, что происходило въ Соединенныхъ Штатахъ: никто не вѣрилъ въ долговѣчность конституціи; Франклинъ находилъ ее слишкомъ монархической, Вашингтонъ—слишкомъ демократическою. Всѣ говорили себѣ: попытка, быть можетъ окажется тщетною; но нашъ долгъ — дать Америкѣ правительство. И вотъ, эта презираемая всѣми конституція дала Америкѣ такое могущество и величіе, что въ настоящее время она пользуется уваженіемъ всего міра. Въ будущемъ году Америка будетъ праздновать столѣтнюю годовщину своей независимости; пожелаемъ же, чтобы наша республика, столь слабая въ настоящую минуту... Это вызываетъ вашу улыбку господа; сто лѣтъ назадъ то же самое заставляло улыбаться многихъ другихъ; англичане думали что республика Соединенныхъ Штатовъ близка къ паденію; теперь они относятся къ ней съ уваженіемъ. Быть можетъ, то же самое случится и съ нашей; великія вещи начинаются съ малаго. Народъ полюбитъ эту республику: это—его дѣтище; это—воплощеніе отечества, и я надѣюсь, что придетъ день, когда вы сами признаете это» [1]).

Впрочемъ конституція 1875 г. всегда можетъ быть усовершенствована. Ея пересмотръ организованъ очень просто, и его сравнительно легко добиться, если только народъ рѣшительно захочетъ этого. Пересмотръ происходилъ уже два раза: первый разъ, въ 1879 г., онъ касался одного, но очень важнаго вопроса; второй разъ, въ 1884 г., онъ, какъ увидимъ, обнялъ довольно обширный кругъ вопросовъ.

Въ этой главѣ мы разсмотрѣли только прецеденты, характеръ и общія черты конституціи 1875 г.

Теперь намъ предстоитъ изучить ее въ подробностяхъ. Она, какъ мы знаемъ, организуетъ только исполнительную и законодательную власти и способъ пересмотра основныхъ законовъ; она не касается судебной власти; тѣмъ не менѣе ею учрежденъ верховный судъ, представляющій собою не что иное, какъ одну изъ функцій сената. Мы расположимъ наше изслѣдованіе въ слѣдующемъ порядкѣ: 1). исполни-

[1]) *Annales de l'Assemblée nationale,* t. XXXIX, p. 87.

тельная власть; 2) законодательная власть; 3) верховный судъ; 4) пересмотръ учредительныхъ законовъ [1]).

ГЛАВА II.

Исполнительная власть. — I Президентъ республики; продолжительность его полномочій; его избраніе.

I.

Исполнительная власть вручается одному лицу, являющемуся ея носителемъ,—президенту республики. Конституція скорѣе предполагаетъ и подразумѣваетъ это основное положеніе, нежели высказываетъ его прямо [2]). Это объясняется тѣмъ, что въ сущности не она создала эту должность: она уже существовала ранѣе, въ видѣ временной мѣры, установленной на основаніи предшествовавшихъ законовъ. Конституція только упрочила ее, сдѣлавши изъ нея одно изъ основныхъ учрежденій. Благодаря этому, такая форма организаціи исполнительной власти была принята въ 1875 г. почти безъ преній; никто серьезно не предполагалъ противоположной организаціи, всегда возможной въ республиканскомъ государствѣ,—коллегіальнаго состава исполнительной власти [3]). Небезполезно однако

---

[1]) Изъ сочиненій, не особенно впрочемъ многочисленныхъ, о конституціи 1875 г. я укажу только на два, какъ на особенно выдающіяся: одно изъ нихъ, теоретическаго характера: *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875* профессора Шарля Лефевра (Charles Lefebvre, Paris, 1882); другое, носящее болѣе практическій характеръ,—*Traité de droit politique, électoral et parlementaire* Эженя Пьерра, главнаго секретаря палаты депутатовъ (Eugène Pierre, Paris 1893). Послѣднее сочиненіе представляетъ для Франціи приблизительно то же, что для Англіи *Parliamentary practice* лорда Эрскина (Erskine May, *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*), а для Соединенныхъ Штатовъ—*Manual of congressional practice* Томаса Худсона (Thomas Hudson Mc. Kee).

[2]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г. ст. 2 и 3. Напротивъ того, въ проектѣ, внесенномъ Дюфоромъ 19 мая 1873 г., было сказано (ст. I): „Правительство республики состоитъ изъ сената, палаты представителей и президента, главы исполнительной власти“.

[3]) Ср. Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France*, ch. VI, n. 227 (онъ перечисляетъ гарантія, необходимыя при республиканскомъ образѣ

изложить вкратцѣ причины такого рѣшенія, котораго инстинктивно держались, начиная съ 1871 года: во Франціи еще существуютъ люди, которые желали бы уничтожить единство исполнительной власти и замѣнить его коллегіальной организаціей.

Соображенія, выставляемыя ими, кажутся на первый взглядъ основательными. Они утверждаютъ прежде всего, что коллегіальность исполнительной власти приличествуетъ республиканскому образу правленія уже по одному тому, что она наиболѣе удаляется отъ монархическаго строя. Они доказываютъ, что эта организація служитъ наилучшей гарантіею противъ всегда возможной опасности, такъ какъ дѣлаетъ болѣе трудными посягательства исполнительной власти на законодательную или на публичныя вольности вообще. Дѣйствительно, чтобы подготовить и выполнить такого рода государственный переворотъ, потребовалось бы соглашеніе между различными высшими должностными лицами, самая многочисленность которыхъ дѣлала бы подобное соглашеніе маловѣроятнымъ. Можно было бы прибавить къ этому, что при республиканскомъ образѣ правленія, необходимо предполагающемъ выборную исполнительную власть, эта система уменьшаетъ неудобства, связанныя съ избраніемъ: если бы выборъ нѣкоторыхъ изъ членовъ исполнительной власти оказался неудачнымъ, то эта ошибка могла бы быть уравновѣшена и исправлена избраніемъ другихъ.

Однако не подлежитъ сомнѣнію, что коллегіальная исполнительная власть представляетъ чрезвычайно важныя неудобства. Для всѣхъ желающихъ обезпечить исполнительной власти извѣстную силу и независимость, такая система является невозможной, такъ какъ только единство составляетъ элементъ силы; раздѣленіе ведетъ къ ослабленію; а въ виду все возрастающаго могущества представительныхъ собраній, стремящихся къ господству надъ исполнительною властью, неблагоразумно допустить, чтобы эта послѣдняя обречена была быть слабѣйшей самой конституціей. Сама логика указываетъ, что для поддержанія равновѣсія и раздѣленія между этими двумя властями, необходимо раздѣлить сильнѣшую изъ нихъ и объединить слабѣйшую; такимъ образомъ система двухъ палатъ и единоличная должность президента представляютъ гармоническія части одного механизма. Сверхъ того, исполнительная власть, состоящая изъ нѣсколькихъ равноправныхъ должностныхъ лицъ, это—совѣщательный

правленія): „Глава государства только одинъ;—отнюдь не многоголовое правительство“.

корпусъ, принимающій рѣшенія по большинству голосовъ, слѣдовательно въ немъ можетъ образоваться и чаще всего будетъ дѣйствительно возникать большинство и меньшинство; а эти большинство и меньшинство могутъ мѣняться и перемѣщаться. Спрашивается, возможно-ли проведеніе послѣдовательной и плодотворной политики при такомъ правительствѣ, при отсутствіи въ немъ всякой устойчивости? Наконецъ, та особая форма, которую приняло во Франціи въ 1875 г. республиканское правительство, требуетъ, такъ сказать, по самому своему опредѣленію, чтобы исполнительная власть была вручена въ немъ одному человѣку. Это—республика съ *парламентскимъ образомъ правленія*; слѣдовательно роль президента сводится въ ней главнымъ образомъ къ выбору министровъ, а это необходимо предполагаетъ единоличное рѣшеніе. Впрочемъ коллегіальная система исполнительной власти уже была испробована во Франціи при господствѣ конституціи III года и не дала хорошихъ результатовъ. Директорія была въ сущности безсильной, а между тѣмъ представительныя собранія не были обезпечены отъ ея посягательствъ.

Единство исполнительной власти вѣроятно не встрѣчало бы серьезныхъ противниковъ во Франціи, если бы нѣкоторые умы все еще не находились подъ обаяніемъ неизгладимыхъ воспоминаній о первой революціи. Конвентъ отвергъ это единство исполнительной власти, чувствуя предубѣжденіе и какое-то отвращеніе къ нему, что объяснялось двумя причинами. Съ одной стороны, въ силу естественной и естественно преувеличенной реакціи, вызванной недавнимъ паденіемъ столь древней и могущественной королевской власти, все, что могло напомнить единоличную власть, казалось подозрительнымъ, потому что связывалось съ представленіемъ о монархіи [1]); съ другой стороны, еще задолго до Конвента, въ періодъ Законодательнаго и даже Учредительнаго Собранія, дѣйствительная правительственная власть перешла въ главные комитеты этихъ собраній, а это

---

[1]) Первое засѣданіе Конвента, 21 сентября 1792 г. (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, t. XIV, p. 6), Шабо: „Французская нація... достаточно ясно высказала свое желаніе учредить народное правительство. Она хочетъ упразднить не одно только имя короля, но все, что можетъ походить на личное господство. Вслѣдствіе этого во Франціи не будетъ президента.—Кутонъ: „Изъ конституціи важно удалить не одну королевскую власть, но всякаго рода личное могущество, которое стремилось бы ограничить народныя права и нарушало бы принципъ равенства. Я не безъ ужаса услыхалъ о намѣреніяхъ создать тріумвиратъ, диктатуру или протекторатъ".

было естественнымъ переходомъ къ учрежденію коллективной исполнительной власти. Она была установлена не только конституціей 1793 г., но еще и конституціей III года республики. Правда, число членовъ Директоріи было ограничено пятью, и, согласно ст. 141 конституціи, одинъ изъ нихъ поочередно занималъ три мѣсяца президентское кресло; но дальше этого законодатели не рѣшились идти по пути къ объединенію исполнительной власти, находясь подъ давленіемъ вышеупомянутаго настроенія [1]). Оно было еще настолько могущественно, что авторы конституціи VIII года республики сочли нужнымъ замаскировать внѣшнею коллективною формою ту, въ сущности единую и весьма личную исполнительную власть, которую они установили и которую желало тогда большинство французовъ. Никакого другого основанія не было для учрежденія при первомъ консулѣ еще второго и третьяго [2]). Вотъ эти то воспоминанія и господствуютъ до сихъ поръ, въ болѣе или менѣе сознанной формѣ, въ нѣкоторыхъ умахъ. Однако, въ 1848 г. вліяніе этихъ воспоминаній казалось исчерпаннымъ. Сильная и независимая власть президента республики была принята тогда значительнымъ большинствомъ [3]); а всѣ оспаривавшіе это учрежденіе не предлагали новой Директоріи, но присоединились къ системѣ, содержавшейся въ поправкѣ Греви.

---

[1]) *Mémoires de Barras*, éd. Duruy, t. I, p. 239: „Изъ конституціи III года была удалена демагогія, но не демократія; были отвергнуты даже названія *исполнительная власть* и *республиканское правительство*, потому что они напоминали монархію: остановились на названіи *исполнительная директорія*, уже примѣнявшемся ранѣе того“.—Дѣйствительно терминъ „директорія“ прилагаемъ былъ къ коллегіальнымъ административнымъ учрежденіямъ департаментовъ. Сіейсъ еще въ 1789 г. говорилъ о коллегіальной исполнительной власти (*Qu est-ce que le Tiers état*, p. 39): „Я предполагаю, что Франція находится въ войнѣ съ Англіей и что все, что касается враждебныхъ дѣйствій, ведется у насъ директоріей, состоящею изъ представителей“...

[2]) Конституція VII года, ст. 39—42.

[3]) De Tocqueville, *Souvenirs*, p. 273 (онъ говоритъ о работахъ комиссіи по подготовленію конституціи): „Перешли къ исполнительной власти.. единодушно рѣшили поручить исполнительную власть одному человѣку... Этотъ глава исполнительной власти или президентъ, какъ стали называть его съ этого момента“...—Докладъ Армана Марраста: „Все сказанное нами о единствѣ законодательной власти въ такой же мѣрѣ приложимо къ исполнительной. Доказательство и развитіе этой мысли кажутся мнѣ излишними. Просвѣщенные умы хорошо понимаютъ, что чѣмъ шире и полнѣе обсужденіе, тѣмъ тверже, быстрѣе и рѣшительнѣе должно быть исполненіе. Опытъ согласно съ теоріей доказываетъ, что власть, отданная въ руки многихъ людей, скоро обращается въ безсиліе“.

Коллегіальная организація исполнительной власти имѣла дѣйствительный успѣхъ только въ одной странѣ; она удачно функціонируетъ въ Швейцарскомъ Союзѣ съ 1848 г. Исполнительная власть вручена тамъ федеральному совѣту, состоящему изъ семи членовъ, избираемыхъ на три года. Существуетъ, правда, президентъ Союза, избираемый изъ ихъ среды на одинъ годъ; но его личныя полномочія очень ограничены; онъ въ сущности только президентъ союзнаго совѣта [1]). Эта система, въ общемъ, даетъ удовлетворительные результаты; но объясняется это тѣмъ, что она нашла для себя въ Швейцарскомъ Союзѣ почву, вполнѣ подготовленную исторіей. Такая форма исполнительной власти уже съ давнихъ поръ существовала въ каждомъ изъ независимыхъ кантоновъ, и никакая другая не была имъ извѣстна. Въ каждомъ изъ нихъ роль исполнительной власти игралъ выборный совѣтъ, называвшійся *Regierungsrath* или *государственный совѣтъ*. «Швейцарія такъ привыкла къ этой организаціи, что когда, въ 1848 г., обсуждалась федеральная конституція, то даже не поднималось вопроса о какой либо другой системѣ исполнительной власти [2]).

II.

Президентъ республики «назначается на семь лѣтъ; онъ можетъ быть избранъ во второй разъ» [3]). Выше я уже говорилъ, какъ былъ установленъ этотъ семилѣтній срокъ. Онъ былъ результатомъ предложеній и соглашеній, благодаря которымъ получился септенатъ маршала Макъ-Магона. Такъ какъ этотъ послѣдній былъ облеченъ своими полномочіями на семь лѣтъ въ силу учредительнаго закона 20 ноября 1873 г., то Собраніе не могло уменьшить этого срока когда вотировало конституцію 1875 г.; затѣмъ нашли вполнѣ естественнымъ, почти необходимымъ, назначить тотъ же срокъ для полномочій его преемниковъ, и несомнѣнно, что эта комбинація помогла пройти поправкѣ Валлона.

Этотъ семилѣтній срокъ можетъ показаться страннымъ и слишкомъ длиннымъ; можно указать также на то, что согласно проекту, внесенному Дюфоромъ 19 мая 1873 г., президентъ республики дол-

---

[1]) Sir Francis Ottiwell Adams, *La Confédération Suisse*, стр. 59 и слѣд.

[2]) Rüttimann, *Das Nordamerican. Bundesstaatsrceht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, § 201, стр. 233.

[3]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 2.

женъ былъ избираться на пять лѣтъ [1]), и эта цифра естественнѣе возникаетъ въ умѣ. Однако хотя семилѣтній срокъ, какъ я только что говорилъ, былъ установленъ, такъ сказать, ощупью, но въ защиту его можно сослаться на то, что онъ былъ предлагаемъ и принятъ въ другихъ государствахъ и при другихъ условіяхъ. Во первыхъ онъ былъ предложенъ и даже принятъ сначала конвентомъ, вырабатывавшемъ конституцію Соединенныхъ Штатовъ; согласно первому проекту, президентъ, такъ же какъ нынѣ во Франціи, долженъ былъ избраться конгрессомъ, и только уже во второмъ проектѣ была измѣнена система избранія президента, и его полномочія были ограничены во времени четырьмя годами [2]). Затѣмъ тотъ же семилѣтній срокъ былъ опредѣленъ для должности президента конституціи, которую выработали для себя во время американской междоусобной войны южные штаты и которая дѣйствовала отъ 1861 до 1865 г. [3]) Наконецъ, президентъ Аргентинской республики избирается на шесть лѣтъ [4]).

Можно-ли назвать семилѣтнія полномочія слишкомъ продолжительными, съ теоретической точки зрѣнія? Это утверждается на томъ основаніи, что, какъ показываетъ исторія вообще, краткосрочныя должности болѣе свойственны духу республикъ. Онѣ инстинктивно боятся, чтобы предоставленіе слишкомъ продолжительныхъ полномочій одному лицу не повело къ возстановленію личной власти. Но можно ли серьезно опасаться этого, когда рѣчь идетъ о президентѣ, избираемомъ законодательнымъ корпусомъ и ограниченнымъ со всѣхъ сторонъ системою парламентскаго образа правленія? Не слѣдуетъ-ли при такихъ условіяхъ скорѣе бояться безсилія исполнительной вла-

---

[1]) Ст. 3-я: Президентъ Республики назначается на пять лѣтъ; онъ можетъ быть переизбранъ. На пять лѣтъ избирались также члены Директорій согласно конституціи III года (ст. 137).

[2]) Story, *Commentaries*, § 1436: „Второе предложеніе о выборѣ исполнительной власти на семь лѣтъ сначала прошло простымъ большинствомъ; но когда къ нему были присоединены слова: „избирается народнымъ законодательнымъ собраніемъ“, оно было принято большинствомъ восьми штатовъ противъ двухъ. Въ такой формѣ эта статья была включена въ первый проектъ конституціи, хотя были употреблены нѣкоторыя усилія, чтобы измѣнить ее. Но окончательно она была измѣнена, согласно докладу комитета, и способъ избранія, срокъ полномочій и условій переизбранія были установлены въ ихъ настоящемъ видѣ“.

[3]) Bryce, *American commonwealth*, т. II, стр. 67.

[4]) Конституція Аргентинской республики, ст. 77;—Dareste, *Les Constitutions modernes*, 2-e édit., t. II, p. 535.

сти? Между тѣмъ продолжительность ея полномочій, такъ же какъ ея единство, составляетъ элементъ силы. Впрочемъ, даже въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ исполнительная власть обладаетъ широкою независимостью, выдающіеся умы возстаютъ противъ теоріи краткосрочныхъ полномочій. «Трудно понять, пишетъ Вудро Вильсонъ, на чемъ основано мнѣніе людей, считающихъ краткосрочность полномочій священнымъ и истинно республиканскимъ принципомъ. Если республиканизмъ основанъ на здравомъ смыслѣ, то черта, столь противорѣчащая ему, не должна была бы составлять его отличительнаго признака. При республиканскомъ, такъ же какъ и при монархическомъ образѣ правленія, единственнымъ основаніемъ довѣрія къ общественному должностному лицу могутъ быть только его способности; а краткосрочность полномочій, устраняющая съ одинаковою неумолимостью способныхъ и неспособныхъ, въ такой же мѣрѣ противорѣчитъ республиканской мудрости, какъ и монархической. Къ сожалѣнію американцы держатся противоположной доктрины. Президентъ смѣняется у нихъ, лишь только успѣваетъ освоиться съ своими обязанностями» [1]). Въ парламентской республикѣ роль президента конечно требуетъ не меньшей подготовки, чѣмъ въ республикѣ подобной Соединеннымъ Штатамъ.

Благодаря конституціонному постановленію, опредѣлившему продолжительность президентскихъ полномочій, возникаетъ одинъ юридическій вопросъ, правда—не представляющій особыхъ затрудненій. Дѣло идетъ о томъ случаѣ, когда мѣсто президента становится вакантнымъ вслѣдствіе его смерти или отставки, до истеченія срока, установленнаго для президентскихъ полномочій. Долженъ ли въ такомъ случаѣ новый президентъ избираться на семь лѣтъ или только на то время, которое его предшественнику еще оставалось пробыть на своемъ посту? Сами по себѣ, могутъ быть защищаемы обѣ эти системы. Вторая изъ нихъ примѣняется конституціей Соединенныхъ Штатовъ: когда ихъ президентъ избираемый на четыре года, сходитъ со сцены ранѣе истеченія срока своихъ полномочій, на его мѣсто вступаетъ вице-президентъ, избираемый одновременно съ нимъ,—но только до окончанія того четырехлѣтняго срока, на который былъ избранъ его предмѣстникъ. Той же системѣ слѣдуютъ во Франціи при частичныхъ выборахъ, имѣющихъ цѣлью замѣщеніе сенатора или депутата, выбывшихъ ранѣе истеченія срока ихъ полномочій; новый сенаторъ или депутатъ избираются тогда только

[1]) Woodrow Wilson, *Congressional government*, стр. 255.

на время, оставшееся до окончанія девятилѣтняго срока. Но, принимая во вниманіе текстъ французской конституціи, необходимо принять первое толкованіе. Въ самомъ дѣлѣ въ ней сказано въ общихъ выраженіяхъ: «Президентъ республики назначется на семь лѣтъ». Это неизбѣжно примѣняется ко всякому президенту республики, при какихъ бы условіяхъ ни произошло его избраніе. Такое рѣшеніе становится тѣмъ болѣе обязательнымъ, что оно согласуется съ тѣмъ, какое было принято, когда дѣйствовала конституція 1848 г., хотя послѣдняя учреждала должность вице-президента республики, избиравшагося законодательнымъ собраніемъ по предложенію президента (стр. 70). Этотъ вице-президентъ замѣнялъ президента во время его отсутствія, а также въ случаѣ его смерти или отставки, но только временно; въ мѣсячный срокъ должны были произойти выборы новаго президента, который подобно его предшественнику, назначался на четыре года (ст. 45). При дѣйствіи учредительныхъ законовъ 1875 г., то же толкованіе было установлено Національнымъ Собраніемъ въ первый же разъ, какъ ему пришлось, 30 января 1879 г., выбирать президента. На вопросъ Сарланда, будетъ ли новый президентъ избранъ на семь лѣтъ или только на время, оставшееся до 23 ноября 1880 г. (срокъ полномочій маршала Макъ-Магона), президентъ совѣта Дюфоръ сказалъ: «Отвѣтъ на это даетъ конституція»; затѣмъ, прежде чѣмъ было приступлено къ голосованію, президентъ Собранія напомнилъ текстъ статьи второй закона 25 февраля 1875 г., содержащей слова: «Онъ назначается на семь лѣтъ» [1]).

Президентъ республики «можетъ быть избранъ вновь», сказано въ томъ же текстѣ, слѣдовательно онъ можетъ быть избранъ вновь немедленно же и неограниченное число разъ. Это одно изъ постановленій, вызвавшихъ горячія нападки. Дѣйствительно республиканскимъ конституціямъ вообще свойственно стремленіе къ воспрещенію переизбранія носители исполнительной власти немедленно же по истеченіи его полномочій [2]). На это существуетъ, во первыхъ, такая причина: боятся возстановленія единоличнаго правленія продолжительнымъ удерживаніемъ исполнительной власти въ рукахъ

---

[1]) *Journal officiel* отъ 31 января 1879 г.

[2]) Такъ, по конституціи III года республики (ст. 138) ни одинъ изъ выходящихъ членовъ Директоріи не могъ быть избранъ вновь ранѣе, чѣмъ черезъ пять лѣтъ. Согласно конституціи 1848 г. (ст. 45), президентъ могъ быть избранъ вновь также только по истеченіи пятилѣтняго срока.

одного и того же человѣка. Въ виду именно этого, какъ мы видѣли, устанавливается краткосрочность полномочій; но дѣйствительность этой мѣры была бы въ значительной степени ослаблена, если бы допускалось немедленное возобновленіе этихъ полномочій путемъ новаго избранія. Отсюда—запрещеніе избирать вновь выходящее должностное лицо ранѣе истеченія извѣстнаго срока, обыкновенно равняющагося продолжительности данныхъ ему прежде полномочій. Но запрещеніе переизбранія защищается также другими, болѣе спеціальными соображеніями. Разрѣшеніе новаго избранія немедленно же послѣ истеченія полномочій могло бы внушить заинтересованному должностному лицу желаніе подготовить свое переизбраніе и воспользоваться для этого всѣмъ тѣмъ вліяніемъ, какое даетъ ему его власть; являлась бы опасность оффиціальной кандидатуры въ ея особенно прямой и тираннической формѣ [1]).

Но какъ бы ни были серьезны эти соображенія, они не имѣютъ рѣшающаго значенія. Развѣ не безразсудно устранять отъ исполнительной власти во всякомъ случаѣ и во что бы то ни стало гражданина, исполнявшаго самымъ удовлетворительнымъ образомъ эту высокую обязанность? Періодическое прекращеніе полномочій и необходимость новаго избранія для ихъ возобновленія служатъ повидимому достаточными гарантіями противъ возможной узурпаціи, особенно при парламентскомъ образѣ правленія. Съ другой стороны запрещеніе переизбранія часто въ такихъ случаяхъ не достигаетъ цѣли. Опытъ показалъ, что оно можетъ служить косвеннымъ побужденіемъ къ подобнымъ узурпаціямъ. Мы только что видѣли, что конституція 1848 г. запрещала вновь избирать вышедшаго со службы президента ранѣе истеченія четырехъ лѣтъ, и весьма вѣроятно, что это запрещеніе было одною изъ причинъ, побудившихъ Людовика Наполеона произвести государственный переворотъ 2 декабря 1851 г. Это доказывается, повидимому, его требованіемъ пересмотра конституціи имѣвшаго въ виду сдѣлать возможнымъ его переизбраніе и

---

[1]) De Tocqueville, *Souvenirs*, стр. 279 (дѣло идетъ о конституціонной комиссіи 1848 г.): „Beaumont предложилъ, чтобы президентъ не могъ быть избираемъ вновь; я горячо поддержалъ его, и предложеніе было принято. Мы оба впали въ большую ошибку... Насъ всегда поражали опасности, которымъ подвергались бы свобода и общественная нравственность при допущеніи переизбранія президента, который несомнѣнно воспользовался бы, чтобы обезпечить свое переизбраніе, тѣми огромными средствами принужденія и подкупа, которыя наши законы и права предоставляютъ главѣ исполнительной власти“.

отвергнутаго въ іюлѣ 1851 г. Наконецъ опасность оффиціальной кандидатуры, подготовленной для самого себя президентомъ въ то время, какъ онъ занимаетъ свою должность, —эта опасность, быть можетъ и очень значительная, когда президентъ назначается всѣмъ составомъ избирателей, почти совершенно исчезаетъ при его избраніи законодательнымъ корпусомъ, на членовъ котораго, особенно въ парламентской республикѣ, онъ почти не имѣетъ возможности оказывать давленія.

Надо замѣтить, что конституція Соединенныхъ Штатовъ такъ же широко смотритъ на дѣло въ этомъ вопросѣ, какъ и французская. Она безмолствуетъ относительно переизбранія президента и разрѣшаетъ его только потому, что не запрещаетъ. Это имѣетъ тѣмъ большое значеніе для насъ, что въ проектѣ, выработанный американскимъ конвентомъ, сначала было внесено запрещеніе [1]). Оно было отклонено только впослѣдствіи, когда въ видѣ компромисса была сокращена продолжительность полномочій и допущено переизбраніе [2]). Такимъ образомъ и по конституціи Соединенныхъ Штатовъ переизбраніе можетъ слѣдовать непосредственно за прекращеніемъ полномочій и повторяться неопредѣленное число разъ; но политическіе нравы и обычай ограничили эту широту закона. Можно указать нѣсколько президентовъ, избиравшихся во второй разъ послѣ истеченія ихъ полномочій: такъ было съ Вашингтономъ, Джефферсономъ, Мадисономъ, Монрое, Джаксономъ, Линкольномъ и Грантомъ [3]); но нѣтъ ни одного примѣра третьяго избранія одного и того же лица. Вашингтонъ отказался выставить свою кандидатуру въ третій разъ. Въ 1880 г. довольно значительная часть республиканской партіи предложила выставить въ третій разъ кандитатуру президента Гранта, но предложеніе было отвергнуто, и этотъ прецедентъ разсматривается, какъ окончательно установившій конституціонную практику въ данномъ вопросѣ.

III.

«Президентъ республики избирается абсолютнымъ большинствомъ

---

[1]) Story, *Commentaries*, § 1436: „Вторая статья: „не допускается избраніе во второй разъ“ была вотирована восемью штатами противъ одного; голоса одного штата раздѣлились“.

[2]) Story, *Commentaries*, § 1437.

[3]) Клевеландъ былъ два раза президентомъ, но выборы не слѣдовали другъ за другомъ (1885—1893); между двумя періодами его президенства стоитъ президенство Гаррисона (1889—1893 г.).

М. С. П. о Н. Т. ЧИТАЛЬНЯ.

голосовъ сената и палаты депутатовъ, соединенныхъ въ Національное Собраніе [1]). Изъ этого текста видно, что конституція высказалась вполнѣ опредѣленно по одному капитальному вопросу. Дѣйствительно, въ республиканскомъ государствѣ можно представить себѣ два различныхъ способа назначенія носителей исполнительной власти: избраніе ихъ всѣмъ составомъ избирателей или же законодательнымъ корпусомъ; каждый изъ этихъ способовъ имѣетъ свои выгоды и неудобства.

Въ пользу перваго приводятъ два важныхъ соображенія. Утверждаютъ, во первыхъ, что онъ является необходимымъ слѣдствіемъ принципа раздѣленія властей. Исполнительная власть, будучи особымъ проявленіемъ народнаго самодержавія, должна учреждаться самимъ народомъ и отъ него получать свои полномочія. Съ другой стороны, защитники этого способа видятъ въ народномъ избраніи единственное средство обезпечить силу и независимость исполнительной власти.

Не подлежитъ сомнѣнію, что такой способъ избранія придаетъ особую силу главѣ исполненія; но эта сила можетъ сдѣлаться опасной для законодательной власти и общественной свободы. Не говоря уже о томъ, что народное избраніе можетъ произойти подъ вліяніемъ временной, случайной популярности и оказаться неудачнымъ, эта система неизбѣжно ставитъ лицомъ къ лицу законодательный корпусъ, члены котораго, хотя юридически — представители всего народа, но фактически — избранники одного округа, и должностное лицо, являющееся какъ юридически, такъ и фактически избранникомъ всего народа. Поддерживаемый милліонами голосовъ и располагая всею силою общественнаго мнѣнія, онъ, при случаѣ, можетъ легко направить противъ другихъ видовъ власти ту матерьяльную силу, которую передаетъ въ его руки конституція. Благоразумнѣе, слѣдовательно, поручить избраніе носителя исполнительной власти законодательному корпусу, тѣмъ болѣе, что такое избраніе нисколько не противорѣчитъ принципу раздѣленія властей. Конечно, какъ я указывалъ выше, принципъ раздѣленія властей требуетъ для каждаго вида власти отдѣльнаго и независимаго носителя; но это необходимое условіе является вмѣстѣ съ тѣмъ и достаточнымъ, такъ что ничто не мѣшаетъ конституціи поручить носителю одного изъ видовъ власти выборъ носителя другого. Слѣдовательно законодатель-

---

[1]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 2.

ное собраніе, нисколько не нарушая принципа раздѣленія властей, можетъ само избрать президента республики, — не потому чтобы, какъ это говорилось прежде, представители народа замѣняли самый народъ и могли передать въ другія руки принадлежащую имъ исполнительную власть [1]), а потому что конституція, изданная отъ имени верховнаго народа, создаетъ изъ нихъ избирательную коллегію, которой поручается избраніе президента. Такъ это было понято и тою изъ новѣйшихъ конституцій, къ которой принципъ раздѣленія властей примѣненъ, быть можетъ, съ наибольшею строгостью, а именно конституціей 5 фруктидора III года республики. Въ ней говорится (ст. 132): «Исполнительная власть передается въ руки директоріи изъ пяти членовъ, назначаемыхъ законодательнымъ корпусомъ, который отъ имени націи исполняетъ обязанности избирательнаго собранія». Въ поясненіе этого въ докладѣ Бусси д'Англа приводились главнѣйшія изъ выше-указанныхъ соображеній [2]). Вотъ теоретическое рѣшеніе этого вопроса; укажемъ теперь на относящіяся сюда историческія данныя.

Конституція Соединенныхъ Штатовъ установила избраніе президента всѣмъ составомъ избирателей, и результаты оказались очень удачными; но мы должны приписать ихъ совершенно особымъ причинамъ. Уваженіе къ закону, характеризующее англо-саксонскую расу, несомнѣнно играетъ здѣсь большую роль; кромѣ того, избра-

---

[1]) См. т. I стр. 287, прим. 1.

[2]) „Мы зрѣло обсудили вопросъ, слѣдуетъ-ли предоставить избраніе исполнительной власти непосредственно гражданамъ, и мы увидѣли въ этой системѣ слишкомъ много неудобствъ. Мы боялись, чтобы исполнительная власть, избранная всѣмъ народомъ, не получила слишкомъ большого могущества по сравненію съ законодательнымъ корпусомъ, каждый членъ котораго избранъ только частью гражданъ; такъ какъ исполнительная власть должна быть отвѣтственной и можетъ подлежать судебному преслѣдованію, то мы боялись, чтобы, опираясь на народное избраніе, она не пользовалась этимъ для того, чтобы избѣжать всякой отвѣтственности. Установляя избраніе ея двумя отдѣленіями народнаго представительства, мы думали найти въ такой комбинаціи гарантію отъ вышеуказанныхъ неудобствъ и кромѣ того установить болѣе дружественныя отношенія между исполнительной властью и законодательною. Для обезпеченія общественной свободы, достаточно, чтобы онѣ были независимы одна отъ другой; но исполнительная власть, хотя и избранная представителями народа, не будетъ подчинена послѣднимъ, такъ какъ они не могутъ отнять у нея ея полномочій; они могутъ только подвергнуть ее судебному преслѣдованію, согласно формамъ, установленнымъ путемъ декрета, изданнаго въ обычномъ законодательномъ порядкѣ.

ніе президента народомъ теряетъ значительную часть своихъ неудобствъ въ федеративной республикѣ, гдѣ права федеральной исполнительной власти во многомъ ограничиваются верховною властью каждаго изъ отдѣльныхъ штатовъ въ его внутреннихъ дѣлахъ; граждане только въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ подлежатъ воздѣйствію федеральной власти [1]). Однако авторы американской конституціи предвидѣли опасность подобной системы и, чтобы ослабить ее, установили для избранія президента не прямые, а двойные выборы [2]); но предосторожность оказалась тщетной: съ 1796 г. повсюду практикуется обычай, въ силу котораго, при президентскихъ выборахъ, вторые избиратели получаютъ обязательный мандатъ и должны вотировать за кандидата, назначеннаго избравшею ихъ партіею. Эти мандаты никогда не нарушаются; въ настоящее время имъ придается даже формальный характеръ: на бюллетеняхъ, употребляемыхъ при назначеніи вторыхъ избирателей, ставится имя того кандидата, за котораго они должны подать свой голосъ [3]).

Во Франціи избраніе президента всеобщею и прямою подачею голосовъ было допущено въ 1848 году [4]). Результатомъ этого было

---

[1]) De Tocqueville, *Souvenirs*, стр. 273: „Въ странѣ безъ монархическихъ традицій, гдѣ исполнительная власть всегда была слаба и продолжаетъ оставаться очень ограниченной, всего благоразумнѣе предоставить самой націи избраніе ея представителя... Достаточно было одной централизаціи, чтобы сдѣлать наше положеніе совершенно инымъ; въ силу этой централизаціи, вся администрація страны подчинена президенту; тысячи чиновниковъ, держащихъ въ своихъ рукахъ всю страну, зависятъ только отъ него одного... Мнѣ казалось яснымъ тогда и для меня совершенно очевидно въ настоящее время, что, при желаніи предоставить избраніе президента всему народу, необходимо было бы въ очень значительной степени ограничить президентскія прерогативы... При желаніи-же оставить президенту всѣ его полномочія, не слѣдовало поручать его избраніе народу".

[2]) Конституція, ст. 2, отд. I, парагр. 2: „Каждый штатъ назначаетъ президентскихъ избирателей способомъ, указаннымъ въ его законодательствѣ". Изъ этого видно, что, юридически, избиратели могли бы назначаться самимъ законодательнымъ собраніемъ; фактически они избираются повсюду всеобщею подачею голосовъ.

[3]) Брусе, *American commonwealth*, т. II, стр. 38.

[4]) De Tocqueville, *Souvenirs*, стр. 273; авторъ разсказываетъ, что происходило въ конституціонномъ комитетѣ: Корменэнъ, какъ и всегда, открылъ пренія предложеніемъ небольшой, окончательно редактированной статьи, изъ которой вытекало, что глава исполнительной власти или этотъ президентъ, какъ его стали называть тогда, долженъ избираться непосредственно народомъ, относительнымъ большинствомъ, при чемъ мини-

избраніе Людовика Наполеона, а затѣмъ государственный переворотъ 2 декабря 1851 года. Между тѣмъ нельзя сказать, чтобы Учредительное Собраніе не получило предостереженій. Оно настояло на своемъ рѣшеніи, думая, что имъ приняты достаточныя предосторожности. Докладчикъ признавалъ, что «во Франціи болѣе, чѣмъ гдѣлибо, всенародное избраніе можетъ дать президенту могущество, которое будетъ подвергать его искушеніямъ, опаснымъ для свободы»; но онъ тутъ же прибавилъ: «Большинство не опасается однако, чтобы президентъ могъ злоупотребить своею независимостью, такъ какъ конституція замыкаетъ его въ кругъ, изъ котораго нѣтъ выхода». Факты скоро показали, каковъ можетъ быть этотъ выходъ.

Способъ избранія носителя исполнительной власти законодательною можетъ опереться на значительное число прецедентовъ; мы встрѣчаемъ его въ самыхъ различныхъ конституціяхъ. Этотъ способъ былъ установленъ конституціею III года республики; онъ же принятъ въ Швейцарскомъ Союзѣ для избранія федеральнаго совѣта [1]). Даже во французской конституціи 1793 г. была установлена въ сущности та же система, хотя она соединялась съ правомъ избирателей департаментовъ предлагать своихъ кандидатовъ [2]). Правда, почти всѣ республики Центральной и Южной Америкъ слѣдуютъ въ этомъ случаѣ, какъ и во многихъ другихъ, примѣру Соединенныхъ Штатовъ, предоставляя избраніе президента народу, путемъ прямой или косвенной подачи голосовъ; можно указать развѣ только на одинъ Урагвай, гдѣ президентъ избирается законодательнымъ корпусомъ; но, быть можетъ, именно этотъ способъ избранія президента, принятый рес-

---

мальное число голосовъ, необходимыхъ для избранія, опредѣлялось въ два милліона. Мнѣ помнится, что только одинъ Маррастъ возсталъ противъ этого проекта, предлагая поручить выборъ главы исполнительной власти Собранію... Тѣмъ не менѣе статья, предложенная Корменэномъ, была принята, насколько я могу припомнить, безъ большихъ затрудненій". Это предложеніе перешло въ статьи 46 и 47 конституціи. Послѣдняя потребовала только абсолютнаго большинства всѣхъ голосовъ. Въ случаѣ, еслибы ни одинъ изъ кандидатовъ не получилъ абсолютнаго большинства, національное собраніе избирало президента само, абсолютнымъ большинствомъ и тайною баллотировкой изъ пяти кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ.

[1]) Конституція 29 мая 1874 г., ст. 96: „Члены федеральнаго Совѣта избираются на три года соединенными Совѣтами (Національнымъ Совѣтомъ и Совѣтомъ Кантоновъ).

[2]) Ст. 63: „Избирательное собраніе каждаго департамента назначаетъ кандидата. Законодательное собраніе избираетъ изъ списка кандидатовъ членовъ Совѣта". Ср. т. I, стр. 312, 313.

публиками Центральной и Южной Америкъ, составляетъ одну изъ причинъ столь часто повторяющихся тамъ волненій.

Въ 1875 г. во Франціи, по поводу этого вопроса, не оказалось серьезнаго разномыслія. Избраніе народомъ было сразу отвергнуто огромнымъ большинствомъ. Можно указать развѣ лишь на тотъ фактъ, что въ конституціонномъ проектѣ, внесенномъ 19 мая 1873 г. отъ имени Тьера, въ коллегію, которая должна была избирать президента республики, кромѣ членовъ обѣихъ палатъ, входили также делегаты отъ генеральныхъ совѣтовъ [1]); но Валлонъ, въ своей поправкѣ, вернулся къ избранію президента однимъ законодательнымъ корпусомъ. Двѣ причины дѣлали эту систему какъ-бы обязательной для Франціи: во первыхъ опытъ противоположной системы, сдѣланный въ 1848 г., былъ рѣшающимъ, и воспоминаніе о немъ еще жило во всѣхъ умахъ [2]); во вторыхъ, этотъ способъ избранія уже существовалъ на практикѣ съ 1871 г.: Національное Собраніе, ограничившееся осуществленіемъ одной законодательной власти, уже выбрало двухъ президентовъ. Возникало впрочемъ одно новое затрудненіе. Національное Собраніе, составляя единый корпусъ, могло легко играть роль избирательной коллегіи; но въ новой конституціи законодательный корпусъ раздѣляется на двѣ палаты. Въ какой же формѣ должно было происходить участіе этихъ послѣднихъ въ однихъ и тѣхъ же выборахъ? Наиболѣе простымъ рѣшеніемъ, которое и было принято, было сліяніе обѣихъ палатъ для этой спеціальной функціи въ единое собраніе. Эта система является вполнѣ естественной въ такихъ случаяхъ. Она была принята швейцарской конституціей для избранія федеральнаго Совѣта [3]); ей же слѣдуютъ въ Соединенныхъ Штатахъ при избраніи федеральныхъ сенаторовъ, которые назначаются законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ, всегда со-

---

[1]) Ст. 9: „Президентъ республики избирается конгрессомъ, состоящимъ: 1° изъ членовъ Сената; 2° членовъ палаты представителей; 3° делегаціи изъ трехъ членовъ, назначаемыхъ каждымъ изъ генеральныхъ совѣтовъ Франціи и Алжира въ ихъ ежегодной сессіи, въ августѣ мѣсяцѣ. Предсѣдателемъ этого конгресса будетъ президентъ Сената“.

[2]) Герцогъ де Брольи, *Revue des Deux Mondes*, 15 апрѣля, 1894 г., стр. 828: „Въ изложеніи мотивовъ конституціоннаго проекта, предложеннаго, отъ имени Тьера, Дюфоромъ наканунѣ ихъ общаго паденія, объ этой избирательной системѣ (избраніе народомъ) говорилось пренебрежительно слѣдующее: „Этотъ способъ, уже испытанный Франціей, не оставилъ воспоминаній, которыя говорили бы въ его пользу“.

[3]) См. выше, стр. 50, прим. 1. Эта система допущена также конституціей Уругвая: Dareste, *Les Constitutions modernes*, т. II², стр. 548.

стоящими изъ двухъ палатъ [1]); наконецъ эта система была предусмотрѣна и описана въ одномъ изъ тѣхъ сочиненій, которыя, какъ я уже говорилъ, стремились выяснить главнѣйшія черты будущаго правительства во Франціи [2]). Однако она вызываетъ одно серьезное возраженіе. При системѣ двухъ палатъ почти всегда случается, что одна изъ нихъ, верхняя, состоитъ изъ меньшаго числа членовъ, нежели другая. Слить оба собранія въ единый избирательный корпусъ значитъ предоставить наиболѣе многочисленному изъ нихъ преобладающее вліяніе на выборы. Это безспорно и вмѣстѣ съ тѣмъ неизбѣжно. Конституція III года республики хотѣла обойти это неудобство тѣмъ, что предоставила каждому изъ Совѣтовъ особую роль въ выборахъ. Совѣтъ Пятисотъ, наиболѣе многочисленный, составлялъ лишь списокъ кандидатовъ, число которыхъ должно было превышать въ десять разъ число вакантныхъ мѣстъ; изъ этого списка Совѣтъ Старѣйшихъ (менѣе многочисленный) избиралъ членовъ директоріи. Но эта комбинація очевидно имѣвшая цѣлью обезпечить права и вліяніе Совѣта Старѣйшихъ, на практикѣ оказалось невыгодной для него; она обезпечила преобладаніе Совѣта Пятисотъ [3]): послѣднему стоило

---

[1]) Bryce, *American Commonwealth*, т. I[1], стр. 95. Способъ производства сенаторскихъ выборовъ сначала опредѣлялся законодательствомъ каждаго отдѣльнаго штата. Но въ 1860 г. федеральный статутъ постановилъ, чтобы, при избраніи сенатора, каждая изъ законодательныхъ палатъ даннаго штата вотировала сначала отдѣльно; если же выборъ обѣихъ палатъ падалъ не на одно и то же лицо, то онѣ должны были составить одно собраніе, и произвести окончательный выборъ.—Что касается избранія президента и вице-президента Соединенныхъ Штатовъ, то федеральная конституція лишь въ одномъ случаѣ предоставляетъ его законодательной власти, а именно—когда ни одинъ изъ кандидатовъ не получитъ большинства голосовъ; но тогда только *одна* палата депутатовъ выбираетъ президента изъ среды кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ, а сенатъ *одинъ* избираетъ вице-президента.

[2]) Duc de Broglie, *Vue sur le gouvernement de la France*, гл. VI, стр. 20: „Такимъ образомъ обѣ вѣтви законодательнаго корпуса, сенатъ съ одной стороны и палата представителей съ другой, избирали бы каждая изъ своей среды комиссіи изъ пяти членовъ. Эти двѣ комиссіи, равныя по числу и равноправныя, соединялись бы для составленія, по большинству голосовъ, списка пяти кандидатовъ. Законодательный корпусъ, соединенный въ одно собраніе только на этотъ случай, избиралъ бы изъ этого списка президента и вице-президента республики".

[3]) Duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France*, гл. VI, стр. 20: „Согласно конституціи III года, Совѣтъ пятисотъ представляетъ Совѣту Старѣйшихъ десять кандидатовъ на каждое мѣсто директора. Это значило предоставить выборъ на усмотрѣніе одной буйной части законо-

только внести въ списокъ какъ разъ столько серьезныхъ и возможныхъ кандидатовъ, сколько было вакантныхъ мѣстъ, чтобы сдѣлать свой выборъ обязательнымъ для Совѣта Старѣйшихъ. Такимъ образомъ даже съ этой точки зрѣнія, лучше вернуться къ болѣе простой системѣ сліянія обѣихъ палатъ [1]). Если, въ концѣ концевъ, народная палата и получитъ преобладающее вліяніе на избраніе президента республики, то законность такой прерогативы врядъ-ли можно оспаривать у нея.

Вотъ все, что касается общихъ условій президентскихъ выборовъ; разсмотримъ теперь подробности самаго ихъ производства.

IV.

Первое относящееся сюда постановленіе гласитъ, что національное собраніе избираетъ президента республики *абсолютнымъ большинствомъ* голосовъ. Согласно общимъ правиламъ французскаго избирательнаго права, при опредѣленіи этого абсолютнаго большинства принимается во вниманіе только число голосовъ, поданныхъ за какого-нибудь кандидата и имѣющихъ законную силу: пустые бюллетени или признанные недѣйствительными, не идутъ въ счетъ [2]).

Другое, не менѣе категорическое постановленіе требуетъ, чтобы голосованіе происходило въ національномъ собраніи безъ предвари-

---

дательнаго корпуса въ ущербъ болѣе умѣренной, потому что отъ Совѣта Пятисотъ зависѣло сдѣлать этотъ выборъ въ сущности обязательнымъ, представивши только одного серьезнаго кандидата.“—Конституція III года, ст. 133.

[1]) *Vues sur le gouvernement de la France*, стр. 231: „Не будучи одинаковы по числу, обѣ палаты, если не необходимо, то по крайней мѣрѣ при обычномъ ходѣ вещей, раздѣляются на партіи; а такъ какъ большинство сената можетъ, соединясь съ меньшинствомъ палаты представителей, склонить вѣсы на свою сторону, то выборъ президента опредѣлялся бы почти всегда личнымъ превосходствомъ; вице-президенство же неизбѣжно принадлежало бы той партіи, которая не одержала побѣды при выборѣ президента.

[2]) См. напр. засѣданіе національнаго собранія 17 января 1895 г. (*Journal officiel* отъ 18-го *Débats parlementaires*, стр. 2): *президентъ*: Вотъ результатъ голосованія: число вотирующихъ 801; пустыхъ или недѣйствительныхъ бюллетеней—1; голосовъ, высказавшихся за кого либо—800; обсолютное большинство 401. Получено голосовъ: Феликсомъ Форомъ—430... Такъ какъ Феликсъ Форъ получилъ абсолютное большинство высказавшихся голосовъ, то я провозглашаю его президентомъ республики на семь лѣтъ“.

тельныхъ преній. Дѣйствительно, собраніе созывается въ такихъ случаяхъ въ качествѣ избирательной коллегіи, а согласно общему правилу, избирательная коллегія вотируетъ безъ преній [1]).

Когда обѣ палаты соединяются въ національное собраніе, послѣднее не выбираетъ своихъ президента и бюро; они назначаются ему конституціей: ими являются, по праву, президентъ и бюро сената [2]). Этотъ порядокъ установленъ, главнымъ образомъ, на тотъ случай, когда національное собраніе созывается для пересмотра учредительныхъ законовъ; когда собраніе функціонируетъ, какъ избирательная коллегія, въ его пользу говоритъ еще то, что выборы происходятъ при такихъ условіяхъ съ большой быстротою; нѣтъ необходимости созывать избирательныя комиссіи. Національное Собраніе на лицо, со всѣми органами необходимыми для производства и руководительства выборами.

Постановленія, о которыхъ мы говорили до сихъ поръ, примѣнимы ко всѣмъ случаямъ президентскихъ выборовъ; но въ учредительныхъ законахъ находятся еще другія постановленія, примѣненіе которыхъ обусловлено однимъ изъ трехъ предусмотренныхъ ими случаевъ.

1°. Первый изъ нихъ предусмотрѣнъ закономъ 16 іюля 1875 г., ст. 3; это тотъ нормальный случай, когда президентскій постъ оказывается вакантнымъ по истеченіи срока президентскихъ полномочій. Въ такомъ случаѣ, «по крайней мѣрѣ за мѣсяцъ до истеченія законнаго срока полномочій президента республики, палаты должны быть созваны и соединены въ Національное Собраніе для избранія новаго президента. Если созыва не послѣдуетъ, то палаты соединяются по праву, за пятнадцать дней до истеченія срока президентскихъ полномочій». Этотъ порядокъ былъ предложенъ при третьемъ чтеніи однимъ изъ членовъ собранія, Сеньобосомъ. Онъ имѣлъ цѣлью обезпечить непрерывность осуществленія исполнительной власти; бла-

---

[1]) Желавшіе найти законодательный текстъ, на который могло бы опереться это постановленіе, ссылались на ст. 7 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г.: „Въ случаѣ ваканціи, открывшееся вслѣдствіе смерти или по другой какой-либо причинѣ, соединенные палаты *немедленно же приступаютъ* къ избранію новаго президента". Въ подчеркнутыхъ словахъ видѣли указаніе на то, что собраніе приступаетъ къ избранію *безъ преній*; но мнѣ кажется, что эти слова скорѣе указываютъ на то, что избраніе должно произойти безъ промедленія.

[2]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 11: „Когда обѣ палаты соединяются въ національное собраніе, ихъ бюро составляется изъ президента, вице-президентовъ и секретарей сената".

годаря этому закону, новый президентъ можетъ вступить въ должность немедленно же вслѣдъ за уходомъ своего предшественника [1]). Этотъ законъ представляетъ большія выгоды, но сопряженъ съ однимъ неудобствомъ, на которое было указано во время преній, хотя это неудобство не можетъ считаться особенно серьезнымъ: благодаря такому порядку, въ теченіе нѣсколькихъ дней, во Франціи можетъ оказаться одновременно два президента республики: одинъ, еще исполняющій президентскія обязанности, но неизбранный вновь, а другой—избранный, но еще не вступившій въ должность [2]). Впрочемъ, какъ это и было замѣчено во время преній, такого рода неудобство создается, даже еще въ большихъ размѣрахъ, конституціей Соединенныхъ штатовъ [3]), гдѣ подобное положеніе длится въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ, не вызывая повидимому никакихъ неблагопріятныхъ послѣдствій.

Въ законѣ не упомянуто, на кого именно возлагается обязанность созывать національное собраніе за мѣсяцъ до истеченія срока президентскихъ полномочій; но изъ принциповъ республиканскаго правительства вытекаетъ, что оно можетъ быть сдѣлано только президентомъ, какъ главою исполнительной власти. Конституція впрочемъ немедленно же предусматриваетъ возможность невыполненія имъ этой обязанности, и дѣлаетъ соотвѣтствующее постановленіе: если не послѣдуетъ созыва, то сами палаты соединяются, по праву, за пятнадцать дней до истеченія упомянутаго срока. Въ этомъ случаѣ, слѣ-

---

[1]) Сеньобосъ, въ засѣданіи 16 іюля 1875 г. *Annales de l' Assemblée natio nale*, т. XL, стр. 113): „Не должно быть никакого перерыва въ осуществленіи исполнительной власти. Во времена монархіи говорили: король умеръ, да здравствуетъ король! Надо, чтобы и при республикѣ можно было сказать въ одно и тоже мгновенье: одно президенство кончилось, другое президенство начинается! Когда изберутъ новаго президента, надо, чтобы онъ былъ готовъ принять власть въ тотъ самый моментъ, когда прекращаются полномочія его предшественника; надо, чтобы онъ успѣлъ предварительно избрать своихъ министровъ, составить кабинетъ, выработать вмѣстѣ съ нимъ правительственную программу; все это требуетъ извѣстнаго времени.

[2]) *Ibidem*, стр. 113: *„одинъ членъ*: Это дастъ двухъ президентовъ.—*Докладчикъ*: Да, двухъ президентовъ: того, чьи полномочія оканчиваются и того, кто долженъ занять его мѣсто“.

[3]) *Ibidem*, стр. 113, Сеньобосъ: „Въ Соединенныхъ Штатахъ, которые часто могутъ служить намъ полезнымъ примѣромъ, избраніе происходитъ за нѣсколько мѣсяцевъ впередъ; президентъ избирается въ ноябрѣ, а вступаетъ въ должность въ слѣдующемъ мартѣ. Я не требую, чтобы у насъ новый президентъ назначался за такое долгое время“.

довательно, національное собраніе созывается самою конституціей; что же касается назначенія дня и часа засѣданія, то это, безъ сомнѣнія, лежитъ на обязанности президента сената, являющагося президентомъ національнаго собранія.

2°. Второй изъ предусмотрѣнныхъ случаевъ предполагаетъ, что мѣсто президента освобождается, по какой-нибудь причинѣ, ранѣе установленнаго срока. Этотъ случай только одинъ и былъ предусмотрѣнъ учредительнымъ закономъ 25 февраля 1875 г. [1]). Можно подумать, что онъ представлялся законодателю наиболѣе вѣроятнымъ и какъ бы нормальнымъ; можно подумать также, что Національное Собраніе обнаружило въ этомъ случаѣ необычайную, почти сверхъестественную проницательность, такъ какъ съ 1871 года и до настоящаго времени только одинъ изъ президентовъ, Греви, въ свое первое президентство, оставался, на посту до конца срока. Но такая, на первый взглядъ, странная редакція закона объясняется очень просто: Національное Собраніе обратило вниманіе лишь на одинъ этотъ случай освобожденія президентскаго поста потому, что онъ представлялъ наиболѣе опасностей и при отсутствіи точной регламентаціи грозилъ-бы самому существованію новаго образа правленія; что же касалось нормальнаго истеченія срока президентскихъ полномочій, то законодатели могли думать, что они еще имѣютъ впереди время принять необходимыя на такой случай мѣры. Какъ бы то ни было, но возможность преждевременнаго освобожденія президентскаго поста предусмотрѣна 7-ю статьею закона 25 февраля 1875 г.; ее предвидитъ также и статья 3 закона 16 іюля 1875 г. Вотъ эти два текста: «Въ случаѣ ваканціи, открывшейся вслѣдствіе смерти или *какой либо другой причины*, соединенныя палаты немедленно же приступаютъ къ избранію новаго президента. До его избранія, исполнительною властью облекается совѣтъ министровъ».— «Въ случаѣ смерти или отставки президента республики обѣ палаты соединяются немедленно же, по праву». Эти два текста, не вполнѣ тождественные, предусматриваютъ въ сущности нѣсколько случаевъ, изъ которыхъ одни очень просты и хорошо регламенти-

---

[1]) Сеньобосъ въ засѣданіи 16 іюля 1875 г. (*Annales de l' Assemblée nationale*,, т. XL, стр. 113): „Ст. 3, предусматривающая соединеніе обѣхъ палатъ въ случаѣ смерти или отставки президента республики, предвидитъ только анормальное, исключительное освобожденіе президентскаго мѣста; она не предусматриваетъ обыкновеннаго, нормальнаго случая, когда обязанности президента республики прекращаются вслѣдствіе истеченія законнаго срока его полномочій".

рованы, другіе же, напротивъ того, менѣе ясны и точно не регламентированы.

Первыхъ случаевъ два (они предусмотрѣны статьею 3 закона 16 іюля 1875 г.): это смерть и отставка президента Тогда ваканція президентскаго поста не можетъ подлежать никакому сомнѣнію. Въ случаѣ смерти приходится просто констатировать матерьяльный фактъ [1]). Что касается отставки, то по установившемуся обычаю президентъ республики подаетъ ее въ формѣ простого письма, адрессованнаго президентамъ обѣихъ палатъ, каждый изъ которыхъ сообщаетъ о немъ той палатѣ, въ которой онъ предсѣдательствуетъ [2]). Президенту національнаго собранія остается только констатировать оставку, сославшись на протоколы засѣданій обѣихъ палатъ [3]); эта отставка не нуждается въ принятіи національнымъ собраніемъ [4]).

---

[1]) Засѣданіе Національнаго собранія 27 іюня 1894 г. *Journal officiel* отъ 28-го, *Débats parlementaires*, стр. 1): „*Президентъ*:... Въ виду смерти президента французской республики Карно; въ виду статьи 7 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г.... я объявляю національное собраніе открытымъ для избранія президента республики“.

[2]) Относительно отставки маршала Макъ Магона см. *Journal officiel* отъ 31 января 1879 г.; относительно отставки Греви см. *Journal officiel* отъ 3 декабря 1887 г; относительно отставки Казиміра Перье—*Journal officiel* отъ 17 января 1895 г.—Пьерръ (Pierre) въ своемъ *Traité de droit politique, électoral et perlementaire*, по 336, стр. 314, говоритъ, напротивъ того, что отставка президента республики „должна быть подана въ видѣ посланія, обращеннаго къ обѣимъ палатамъ“. Правда, письмо, которымъ Казиміръ Перье объявилъ о своей отставкѣ, начинается словами: „Господа депутаты“ или „Господа сенаторы“; но я не могу признать это письмо настоящимъ посланіемъ. Дѣйствительно, посланіе составляетъ актъ, совершаемый президентомъ въ силу полномочій, предоставленныхъ ему конституціей; этимъ актомъ онъ осуществляетъ свои полномочія. Отставка, напротивъ того, вполнѣ личный актъ, которымъ гражданинъ, облеченный саномъ президента, отрекается отъ него и слагаетъ съ себя связанныя съ нимъ полномочія; отсюда юридическія отличія. Посланіе должно быть скрѣплено подписью министра и прочтено имъ съ трибуны. Письмо объ отставкѣ, напротивъ того, не нуждается въ такой скрѣпѣ и прочитывается президентомъ каждой изъ палатъ. Мнѣ кажется, что установившаяся въ этомъ случаѣ практика вполнѣ правильна.

[3]) Засѣданіе Національнаго собранія 17 января 1885 г. (*Journal officiel* отъ 18-го *Débats parlementaires*, стр. 1): „*Президентъ*: Засѣданіе открыто... Въ виду протоколовъ засѣданій сенаты и палаты депутовъ 16 января 1895 г., удостовѣряющихъ, что Казиміръ Перье представилъ свою отставку отъ должности президента республики...“

[4]) Въ засѣданіи Національнаго Собранія 30 января 1879 г. Гаварди поднялъ вопросъ, не слѣдовало-ли, чтобы отставка маршала Макъ Ма-

Самый фактъ подачи отставки, односторонній актъ президента республики, дѣлаетъ президентскій постъ вакантнымъ; это фактическое и юридическое освобожденіе президентскаго поста даетъ, согласно тексту конституціи, право палатамъ соединиться въ національное собраніе и приступить къ новому избранію. Оно собирается съ этою цѣлью немедленно же и по праву, чтобы произвести выборы, но разумѣется президенту сената дается нужное время для назначенія дня и часа производства этихъ выборовъ.

Но какъ бы быстро не собралось національное собраніе, всегда произойдетъ неизбѣжный перерывъ въ осуществленіи президентской власти. Конституція сама констатируетъ это (чѣмъ косвенно подтверждаетъ, что отставка не нуждается въ утвержденіи ея палатами) и для предупрежденія всякаго перерыва въ осуществленіи исполнительной власти облекаетъ ею, до избранія новаго президента, совѣтъ министровъ. Этотъ послѣдній играетъ тогда ту же роль, какую, въ конституціи 1848 г. игралъ вице-президентъ республики, но только въ теченіе болѣе короткаго времени. Такимъ образомъ является на мгновеніе коллегіальная исполнительная власть, очень похожая на исполнительную Директорію конституціи III года республики.

Гораздо болѣе сложные случаи преждевременнаго освобожденія президентскаго поста предусматриваются неопредѣленной формулой закона 25 февраля 1875 г.: «Въ случаѣ ваканціи, открывшейся вслѣдствіе смерти *или по какой-либо другой причинѣ*». Здѣсь подразумѣваются всѣ случаи, кромѣ смерти и отставки, упомянутыхъ въ законѣ 16 іюля 1875 г. Мы можемъ указать на два возможныхъ случая, по поводу которыхъ возникаютъ болѣе или менѣе затруднительные вопросы.

Первый, это — преданіе суду президента республики, согласно статьѣ 6 закона 25 февраля 1875 г.; за преданіемъ суду можетъ конечно, послѣдовать обвинительный приговоръ верховнаго трибунола. Въ такомъ случаѣ несомнѣнно одно: президентскій постъ становится вакантнымъ, юридически, только послѣ низложенія прези-

---

гона была принята сначала Національнымъ собраніемъ. Президентъ отвѣтилъ: „Я не сомнѣваюсь и заявляю безъ колебаній, что отставка маршала Макъ Магона не подлежитъ предварительному принятію ея Національнымъ Собраніемъ. Онъ однако заявилъ, что готовъ подвергнуть обсужденію Собранія вопросъ, предложенной Гаварди. Но собраніе, по предложенію Гамбетты, вотировало переходъ къ очереднымъ дѣламъ.

дента, т. е. когда обвинительный приговоръ надъ нимъ уже произнесенъ. Только тогда палаты получаютъ право соединиться въ національное собраніе и приступить къ избранію новаго президента. Но что же будетъ съ исполнительною властью съ самаго момента преданія суду, декретированнаго палатою депутовъ? Конституція ничего не говоритъ на этотъ счетъ, Приходится рѣшить вопросъ путемъ расширительнаго ея толкованія. Простой здравый смыслъ указываетъ, что президентъ республики, преданный на законномъ основаніи суду, не можетъ осуществлять своихъ полномочій, пока онъ не очистится отъ выставленнаго противъ него обвиненія [1]). Но кто же будетъ осуществлять ихъ вмѣсто него? Я думаю, что, по аналогіи съ тѣмъ, что установлено на случай вакантности президентскаго поста, ихъ долженъ осуществлять совѣтъ министровъ. Конституція 1848 г. предусматриваетъ (ст. 68.) единственный случай государственной измѣны со стороны президента, а именно: распущеніе имъ національнаго собранія или препятствованіе ему какимъ-либо инымъ способомъ осуществлять свои полномочія,—и на этотъ единственный предусмотрѣнный ею случай она устанавливаетъ очень простое правило: исполнительная власть должна перейдти тогда, по праву, въ руки національнаго собранія. Что касается другихъ случаевъ преданія президента суду (ст. 100), то несомнѣнно, что тогда была бы примѣнена статья 70, согласно которой, въ отсутствіе президента его долженъ замѣнить вице-призедентъ. Въ настоящее же время эту роль замѣстителя, приписываемую конституціей 1848 г. вице-президинту, играетъ совѣтъ министровъ.

Другой возможный, но не предусмотрѣнный закономъ въ точныхъ выраженіяхъ случай—тотъ, когда президентъ республики оказался бы безусловно неспособнымъ физически къ отправленію своихъ обязанностей: еслибы онъ, напримѣръ, сошелъ съ ума (какъ нѣкогда въ Англіи король Георгъ III [2]), былъ-бы пораженъ общимъ пара-

[1]) Быть можетъ, можно бы было даже найти юридическое основаніе этому въ конституціяхъ революціонной эпохи, а также въ конституціи фримэра VII года (стр. 5), — согласно которымъ осуществленіе правъ французскаго гражданина (необходимое условіе для выполненія какой бы то ни было общественной должности) пріостанавливается для человѣка, состоящаго подъ судомъ.

[2]) См. Todd Walpole, т. I, стр. 119, относительно мѣръ и теорій, принимавшихся и допускавшихся въ Англіи при такомъ положеніи вещей, —Ср. бельгійскую конституцію, стр. 82: „Если король окажется неспособнымъ къ управленію, министры, констатировавши предварительно эту неспособность, созываютъ немедленно же палаты. Соединенныя палаты назначаютъ опеку и регентство“.

личемъ или даже какою-либо мѣстною болѣзнью, которая сдѣлала бы для него невозможнымъ давать свою подпись. Несомнѣнно, повидимому, что, по духу конституціи, временное осуществленіе исполнительной власти долженъ былъ бы въ такомъ случаѣ взять на себя совѣтъ министровъ. Но должны ли были бы тогда палаты соединиться немедленно же въ національное собраніе и приступить къ избранію новаго президента? Сомнѣніе возможно здѣсь на томъ основаніи, что болѣзнь, о которой идетъ рѣчь, могла-бы оказаться излѣчимой. Физическая неспособность, существующая въ данную минуту, можетъ исчезнуть черезъ извѣстный промежутокъ времени, ранѣе срока истеченія полномочій президента, и тогда никакое постановленіе закона не оправдывало-бы его низложенія [1]). Тѣмъ не менѣе, мнѣ кажется, что въ данномъ случаѣ слѣдуетъ высказаться въ пользу немедленнаго избранія. Изъ текста закона, относящагося къ точно предусмотрѣннымъ случаямъ, не видно чтобы совѣтъ министровъ могъ быть призванъ къ осуществленію исполнительной власти на болѣе или менѣе продолжительное время; онъ призывается къ этому только на короткій срокъ. Кромѣ того, легко представить себѣ возможныя осложненія: если министерство окажется въ меньшинствѣ въ палатѣ депутатовъ, какъ составить новое министерство? Но безъ сомнѣнія новые выборы могли бы состояться только въ силу соглашенія между министрами и законодательною властью; невозможно представить себѣ другого способа дѣйствія, когда дѣло идетъ о пополненіи пробѣловъ въ конституціи.

3) Послѣдній случай предусмотрѣнъ учредительнымъ закономъ 16 іюля 1875 г. (ст. 3). Это одинъ изъ уже разсмотрѣнныхъ нами случаевъ, но съ новымъ осложненіемъ. Впрочемъ самый текстъ закона здѣсь очень ясенъ: «Буде въ силу ст. 5 закона 25 февраля 1875 г., палата депутатовъ окажется распущенной въ тотъ моментъ, когда постъ президента республики сдѣлался вакантнымъ, избирательныя коллегіи должны быть немедленно созваны, а сенатъ собирается по праву». При этомъ въ высшей степени невѣроятномъ стеченіи обстоятельствъ невозможно было бы приступить немедленно къ избранію новаго президента; дѣйствительно, вслѣдствіе распущенія палаты депутатовъ, національное собраніе было бы не въ пол-

---

[1]) Конституція Соединенныхъ Штатовъ (стр. 2, от. 1, парагр. 5) предусматриваетъ физическую немощь президента (*inability*) и постановляетъ, что его полномочія переходятъ тогда къ вице президенту, но не говоритъ, окончательно-ли или только временно.

номъ составѣ; отсутствовали бы наиболѣе многочисленные члены этой избирательной коллегіи. Но такъ какъ очень важно въ такомъ случаѣ ускорить избраніе президента, то срокъ, установленный конституціей для новыхъ выборовъ, при распущеніи палаты депутатовъ (въ настоящее время двухмѣсячный), признается закономъ истекшимъ въ самый моментъ освобожденія президентскаго поста, и избиратели должны быть немедленно же призваны къ новымъ выборамъ. Конституція однако обнаруживаетъ нѣкоторое недовѣріе къ министрамъ, совѣтъ которыхъ облекается въ такомъ случаѣ временно исполнительной властью: это самое министерство только что добилось распущенія палаты или приняло на себя отвѣтственность за него; въ виду этого конституція созываетъ сенатъ, единственное уцѣлѣвшее представительное собраніе (впрочемъ также причастное распущенію палаты). Первоначальный текстъ проекта конституціонной комиссіи поручалъ сенату же и созывъ избирателей [1]); но Ама (Amat) внесъ поправку, въ которой указывалъ, что такое постановленіе было бы отступленіемъ отъ общихъ принциповъ французскаго государственнаго права, признающаго, какъ мы это увидимъ ниже, право созывать избирательныя коллегіи аттрибутомъ исполнительной власти [2]). Въ окончательно принятой редакціи сенатъ собирается только для инспекціи и контроля; его присутствіе имѣетъ исключительно моральное значеніе.

Таковъ способъ избранія исполнительной власти, установленный учредительными законами 1875 г. Можно оспаривать его, какъ и всякое учрежденіе, съ теоретической точки зрѣнія, но на практикѣ онъ вполнѣ доказалъ свою пригодность. Со вступленія въ дѣйствіе конституціи, онъ примѣнялся пять разъ и въ большинствѣ случаевъ

---

[1]) *Annales de l' Assemblée nationale*, засѣданіе 7 іюля 1795 г., т. XXXIX, стр. 476: „Сенатъ долженъ собраться въ возможно короткій срокъ и по праву, для того чтобы принять мѣры, необходимыя для созванія избирательныхъ коллегій“.

[2]) *Ibidem*, стр. 476: „Комиссія поручаетъ сенату принять необходимыя мѣры для обезпеченія созыва избирателей. Мнѣ кажется, что здѣсь допущена неправильность, вредящая цѣли, которой стремятся достигнуть; слѣдуетъ просто сказать, что избиратели должны быть созваны немедленно; нѣтъ надобности говорить—кѣмъ, потому что общіе законы установляютъ, кѣмъ принимаются необходимыя для этого мѣры. Министръ обращается къ префектамъ и приказываетъ созвать избирателей. Если министру придется ждать совѣщаній сената, то избраніе депутатовъ будетъ только замедлено этимъ. — *Докладчикъ*: Комиссія принимаетъ поправку г. Ама“.

при очень затруднительныхъ и даже трагическихъ и ненормальныхъ обстоятельствахъ,—и всякій разъ обезпечивалъ быстрое и свободное избраніе, отвѣчавшее желаніямъ средняго общественнаго мнѣнія, не внося въ страну ни потрясеній, ни даже тревогъ ни на одно мгновеніе. Повидимому, онъ представляетъ собою удачное разрѣшеніе трудной задачи.

V.

Въ учредительныхъ законахъ 1875 г. не содержится никакихъ постановленій относительно условій, которымъ долженъ удовлетворять кандидатъ на должность президента республики. Эти законы не требуютъ отъ гражданина никакихъ особыхъ юридическихъ свойствъ, чтобы имѣть право быть избраннымъ на этотъ высокій постъ; въ нихъ подразумѣвается лишь одно необходимое условіе: кандидатъ на должность президентъ долженъ пользоваться всѣми своими гражданскими и политическими правами; но это условіе необходимо для занятія всякой общественной должности, а особенно выборной. Въ этомъ вопросѣ нынѣшняя французская конституція также отличается отъ большинства другихъ. Конституція Соединенныхъ Штатовъ требуетъ, чтобы кандидатъ на должность президента имѣлъ не менѣе тридцати пяти лѣтъ отъ роду и прожилъ четырнадцать лѣтъ на территоріи Штатовъ [1]). Согласно конституціи III года республики, члены Директоріи должны были имѣть не менѣе сорока лѣтъ отъ роду (ст. 134); лица, находившіяся въ извѣстномъ родствѣ или свойствѣ (ст. 139), не могли быть въ одно и то же время членами Директоріи и могли занимать эти мѣста, одинъ послѣ другого, только черезъ пятилѣтній промежутокъ; далѣе говорилось (ст. 135), что, начиная съ IX года республики, члены Директоріи могли избираться только изъ среды гражданъ, бывшихъ ранѣе того членами законодательнаго корпуса или министрами; напротивъ того, начиная съ V года республики, тѣ же члены законодательнаго корпуса уже не могли быть избираемы въ члены Директоріи въ періодъ осуществленія ими законодательныхъ функцій и ранѣе, чѣмъ по прошествіи года послѣ того. Конституція 1848 г. требовала (ст. 44), чтобы президентъ республики былъ французскимъ уроженцемъ, достигъ тридцатилѣтняго возраста и никогда не терялъ французскаго подданства. Она постановляла также (ст. 45), что, по истеченіи срока

[1]) Стр. 2, отд. 1, парагр. 4. Эта статья исключаетъ также натурализованныхъ гражданъ.

полномочій президента, въ теченіе всего того времени, пока онъ не могъ быть избранъ вновь, не могли быть избраны также его родственники и свойственники до шестого колѣна включительно, а также и лицо, бывшее при немъ вицепрезидентомъ. Наконецъ, въ проектѣ, внесенномъ Дюфоромъ 19 мая 1873 г., говорилось: «Президентъ долженъ имѣть не менѣе сорока лѣтъ отъ роду и пользоваться всѣми своими гражданскими, политическими и семейными правами».

Молчаніе учредительныхъ законовъ 1875 г. относительно всего этого объясняется ихъ общимъ духомъ. Ихъ авторы мало вѣрили въ дѣйствительность и пользу запретительныхъ и ограничительныхъ постановленій въ дѣлѣ избранія носителей исполнительной власти; они доказали это своимъ отношеніемъ къ вопросу объ избраніи президента на второй срокъ; они думали, что лучшей гарантіей служитъ въ этомъ случаѣ составъ избирательной коллегіи, и что эта гарантія дѣлаетъ всѣ другія ненужными; національное собраніе можетъ остановить свой выборъ только на гражданинѣ, имѣющемъ за собою продолжительную и почетную политическую каррьеру; въ подобной средѣ увлеченія и неожиданности невозможны. Тѣмъ не менѣе, по буквѣ французскаго закона, всякій французъ, достигшій двадцатиоднолѣтняго возраста, можетъ быть избранъ въ президенты республики; имъ могъ-бы сдѣлаться даже натурализованный иностранецъ [1]), немедленно же по полученіи имъ правъ французскаго гражданина.

Но уже послѣ вотированія конституціи, законъ 14 августа 1884 г., явившійся результатомъ частичнаго пересмотра учредительныхъ законовъ, предусмотрѣлъ особый случай неизбираемости; онъ прибавилъ къ статьѣ 2 закона 25 февраля 1875 г. слѣдующее постановленіе: «Члены семействъ, царствовавшихъ во Франціи, не могутъ быть избраны на должность президента республики». Еще въ 1875 г. (въ засѣданіи 24 февраля) была предложена поправка въ этомъ смыслѣ Коломбэ и де Сентре. Можно сказать, что подобный законъ вполнѣ естественъ въ республикахъ, смѣнившихъ монархіи. Когда

---

[1]) См. Weiss *Traité théorique et pratidue de droit international et privé*, т. I, стр. 344. Дѣйствительно, стр. 3 закона 16 іюня 1889 г. гласитъ слѣдующее: „Натурализованный иностранецъ пользуется всѣми гражданскими и политическими правами, связанными съ званіемъ французскаго гражданина. Однако онъ можетъ быть избранъ въ законодательныя собранія только черезъ десять лѣтъ послѣ изданія декрета объ его натурализаціи, если этотъ срокъ не будетъ сокращенъ особымъ закономъ.“ Сдѣланная здѣсь оговорка должна быть понимаема въ ограничительномъ смыслѣ.

потомокъ или какой-нибудь членъ павшей династіи стремится занять высшую должность въ республикѣ, вполнѣ законно подозрѣніе, что онъ добивается исполнительной власти только для того, чтобы возстановить тронъ, который занимали его предки. Это очень разумная юридическая презумпція, хотя конечно, какъ всякая презумпція, она можетъ иногда оказаться несправедливой.

VI.

Республиканскія конституціи обыкновенно опредѣляютъ размѣръ жалованья носителей исполнительной власти. Такъ конституція III года прилагала къ членамъ Директоріи принятый его очень странный разсчетъ: «Жалованье каждаго изъ нихъ опредѣляется ежегодно цѣною пятидесяти тысячъ миріаграммовъ пшеницы (десять тысячъ двѣсти двадцать два центнера) [1])». Въ конституціи 1848 г. сказано о президентѣ (ст. 62): «Онъ получаетъ отъ республики квартиру и жалованье въ шесть-сотъ тысячъ франковъ въ годъ». Въ такихъ случаяхъ размѣръ жалованья получалъ характеръ конституціоннаго постановленія; жалованье президента не могло ни увеличиваться, ни уменьшаться. Безъ сомнѣнія, согласно традиціямъ французскаго публичнаго права, оно должно было вотироваться ежегодно, вмѣстѣ съ бюджетомъ; но законодательная власть не могла бы, не нарушая конституціи, уменьшить его размѣра.

Въ другихъ конституціяхъ принята иная система. Онѣ предоставляютъ опредѣленіе размѣра жалованья носителя исполнительной власти законодателю, не признавая благоразумнымъ установлять для него неизмѣнную цыфру; но онѣ придаютъ этой цифрѣ извѣстную устойчивость, обязывая законодателя назначать ее на болѣе или менѣе продолжительный періодъ времени. Такъ, по конституціи Соединенныхъ Штатовъ, жалованье президента не можетъ быть ни увеличено, ни уменьшено въ теченіе всей его службы [2]). Равнымъ образомъ, согласно сенатусъ-консульту 16 термидора X года республики,

---

[1]) Стр. 172 гласила также: „Члены Директоріи получаютъ квартиру отъ государства и помѣщаются всѣ въ одномъ зданіи“.

[2]) Стр. 2, отд. 1, парагр. 6: „Президентъ будетъ получать въ опредѣленные сроки вознагражденіе за свою службу, которое не можетъ быть ни увеличено, ни уменьшено въ теченіе всего времени, на которое онъ избранъ; онъ не долженъ получать никакого другого вознагражденія ни отъ Соединенныхъ Штатовъ, ни отъ какого-либо отдѣльнаго Штата“.

«законъ опредѣлялъ пожизненно государственные расходы на содержаніе каждаго перваго консула».

Во Франціи, въ настоящее время размѣръ жалованья президента республики не опредѣленъ никакимъ конституціоннымъ постановленіемъ; это предоставлено на полное усмотрѣніе законодательной власти; не существуетъ даже никакого общаго закона по этому предмету. Жалованье президента просто включается въ ежегодный бюджетный законъ. Оно не только должно быть ежегодно вотировано, но, юридически, по поводу его могутъ возникать пренія при вотированіи каждаго бюджета [1]). Собственно жалованье президента было опредѣлено въ бюджетномъ законѣ 16 сентября 1871 г. въ шестьсотъ тысячъ франковъ, и съ тѣхъ поръ эта цифра остается неизмѣнной; но онъ получаетъ кромѣ того казенную квартиру, расходы на которую были опредѣлены въ триста тысячъ франковъ въ 1873 г.; съ 1876 г. президенту прибавлены еще другія триста тысячъ франковъ на дорожные расходы и представительство.

ГЛАВА III.

Исполнительная власть (продолженіе).—I. Власть и отвѣтственность президента республики.

§ 1. Общія замѣчанія.

Детальному изученію полномочій президента республики небезполезно предпослать два общихъ замѣчанія.

I.

Въ чемъ заключается, реальное значеніе этихъ полномочій? Они представляются очень обширными; мы уже видѣли, что ихъ приравнивали иногда монархическимъ [2]), и если судить только на основаніи текста конституціи, то можно признать такое сравненіе нелишеннымъ основанія. Герцогъ Брольи, въ своемъ взглядѣ на французское правительство, слѣдующими словами обрисовываетъ жела-

---

[1]) См. засѣданіе палаты депутатовъ 14 марта 1896 г. (*Journal officiel* отъ 15 марта, *Débats parlementaires*, стр. 911.)

[2]) См. выше, стр. 35, прим. 1.

тельный для него идеалъ президента республики: «Это—глава государства, облеченный всѣми аттрибутами королевской власти: законодательнымъ починомъ, правомъ *veto*, правомъ приводить законы въ исполненіе; онъ руководитъ всѣми отраслями административнаго управленія и назначаетъ на всѣ должности, съ соблюденіемъ условій, указанныхъ въ законѣ; онъ начальствуетъ сухопутными и морскими силами; это—король, только безъ королевскаго титула и на ограниченный срокъ [1])». Если обратить вниманіе на разнообразныя полномочія, предоставленныя президенту конституціей 1875 г., можно подумать, что она хотѣла буквально слѣдовать программѣ Брольи и создать очень сильную исполнительную власть. Слѣдующее простое соображеніе заставляетъ однако не довѣрять этому первому впечатлѣнію: дѣло въ томъ, что большая часть этихъ президентскихъ полномочій уже была установлена ранѣе конституціей 1848 г., авторы которой вовсе не были одушевлены монархическими стремленіями. Но существуетъ еще и другое соображеніе болѣе рѣшающаго характера.

При сопоставленіи полномочій президента французской республики, какимъ его создали учредительные законы 1875 г., съ полномочіями президентовъ другихъ республикъ, напримѣръ—Соединенныхъ Штатовъ, оказывается, что первый обладаетъ правами, вовсе не принадлежащими второму (правомъ назначенія на всѣ должности, правомъ заключать по своему усмотрѣнію извѣстные трактаты, правомъ распущенія палаты депутатовъ съ согласія сената и другими, менѣе важными); отсюда является предположеніе, что у перваго болѣе реальной власти, нежели у второго. Въ дѣйствительности получается нѣчто обратное. Полномочія президента Соединенныхъ Штатовъ болѣе ограничены конституціей и кромѣ того ограничены самою природою федеративнаго государства; но въ той мѣрѣ, въ какой онъ обладаетъ ими, онъ осуществляетъ ихъ единолично и вполнѣ независимо; онъ не стѣсненъ дѣйствіями своихъ министровъ и даже не имѣетъ надобности совѣщаться съ ними; онъ опирается только на тотъ нравственный авторитетъ, который даетъ ему народное избраніе. Французская республика, созданная конституціей 1875 г., напротивъ того, по существу своему *парламентская*; въ этомъ ея отличительный характеръ. «Три мѣсяца тому назадъ, мм. гг., говорилъ Лабулэ, внося законопроектъ, обратившійся въ учредительный законъ 16 іюля 1875 г.,—вы создали парламентскую республику

[1]) Гл. VI стр. 227.

... Этимъ самымъ вы создали такой порядокъ, при которомъ президентъ управляетъ вмѣстѣ съ министрами; министры же, избираемые въ большинствѣ случаевъ изъ среды обѣихъ палатъ и являющіеся представителями исполнительной власти передъ парламентомъ и представителями парламента передъ исполнительною властью, выходятъ въ отставку, когда нарушается согласіе между первымъ и послѣднею». Позднѣе онъ сказалъ еще слѣдующее: «Не надо забывать, что наше новое правительство—парламентская республика, т. е. такая, въ которой все основано на министерской отвѣтственности. Это—точное опредѣленіе нашего новаго образа правленія [2])». Дюфоръ, съ своей стороны, выражался не менѣе ясно: «Меня въ высшей степени удивило заявленіе, будто министерская отвѣтственность еще можетъ имѣть значеніе въ монархіи, но ровно ничего не значитъ при президентѣ, у котораго свои проекты и своя воля,—и что министерская отвѣтственность является въ такомъ случаѣ ложью, не гарантирующею ничего. По моему мнѣнію она представляетъ нѣчто другое; она гораздо менѣе фактивна при республикѣ, чѣмъ при монархіи. Въ монархіи, передъ лицемъ той власти, которую вы называете божественной, министры дѣйствительно стушевываются и теряютъ всякій авторитетъ; но почему бы имъ не сохранить своей твердой воли и не остаться вполнѣ независимыми въ республикѣ, передъ лицемъ временнаго главы государства, который можетъ сойти съ политической сцены ранѣе ихъ,—и почему ихъ отвѣтственность была-бы въ такомъ случаѣ призрачной? [3])». Ясно, что при такомъ образѣ правленія президентъ республики, какъ бы велики ни были полномочія, предоставленныя ему конституціей, самъ по себѣ не значитъ ничего; онъ можетъ осуществлять ихъ только при содѣйствіи и съ согласія министерства, зависящаго въ значительной степени отъ палатъ; самый способъ избранія президента законодательнымъ корпусомъ, обращеннымъ въ національное собраніе, не даетъ ему нравственнаго авторитета, необходимаго для того, чтобы его личная воля могла взять перевѣсъ, не смотря на всѣ конституціонныя препятствія. «Президента Соединенныхъ Штатовъ, говоритъ Брайсъ, часто сравниваютъ съ президентомъ Французской Республики; но у послѣдняго есть первый министръ и кабинетъ, завися-

[1]) *Annales de l'Assemblée nationale, Projets de loi*, etc., стр. 221.

[2]) *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XL, стр. 112, засѣданіе 16 іюля 1875 г.

[3]) Засѣданіе 7 іюля 1875 г., *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXIX, стр. 475.

щіе отъ палаты депутатовъ; они оказываютъ ему содѣйствіе и вмѣстѣ съ тѣмъ совершенно заслоняютъ его. Въ Америкѣ кабинетъ президента—часть его самого и не имѣетъ никакого отношенія къ конгрессу [1])».

Такимъ образомъ французскаго президента, въ томъ, что касается осуществленія его полномочій, слѣдуетъ сравнивать скорѣе съ конституціоннымъ монархомъ, и именно съ такимъ, кабинетъ котораго пользуется наиболѣе самостоятельнымъ значеніемъ, т. е. съ англійской королевой. Послѣдняя, при ея пассивной политической роли, сохраняетъ огромное моральное вліяніе, которымъ она обязана своему долгому царствованію и историческому престижу, очень сильному у нашихъ сосѣдей. Такого вліянія не можетъ оказывать временный президентъ, гражданинъ, нравственный авторитетъ котораго можетъ опираться лишь на его опытность, на его мудрость и его добрую репутацію; но съ другой стороны, обычай, получившій въ настоящее время силу закона, отстраняетъ англійскую королеву отъ всякаго прямого и личнаго участія въ правительственныхъ актахъ: она не предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ министровъ [2]); она не можетъ принять иностраннаго посла и разговаривать съ нимъ безъ присутствія одного изъ своихъ министровъ [3]). Напротивъ того, французскій президентъ принимаетъ дѣятельное участіе въ правительствѣ, главою котораго онъ признается: онъ предсѣдательствуетъ, какъ увидимъ ниже, въ совѣтѣ министровъ, и ни текстъ закона, ни обычай не запрещаютъ ему давать личную аудіенцію посламъ и министрамъ иностранныхъ державъ. Не такъ давно, въ рѣчи, произнесенной въ Бордо 11 мая 1895 г., президентъ совѣта прекрасно опредѣлилъ правительственную роль, присвоенную конституціей президенту: «Страна, сказалъ онъ, признательна г. Президенту Республики за то, что онъ не допускаетъ умаленья предоставленной ему должности, за то, что онъ осуществляетъ прерогативы этой должности во всей ихъ полнотѣ, предсѣдательствуя не только въ совѣтѣ министровъ, гдѣ онъ оказываетъ то вліяніе, какое необходимо имѣетъ первый сановникъ страны, но также и въ высшемъ военномъ совѣтѣ [4]); за то, что онъ не чуждъ всему тому, отъ чего

---

[1]) *American Commonwealth*, т. I[1], стр. 62.

[2]) См. т. I, стр. 106.

[3]) См. т. I, стр. 91.

[4]) Это право внесено въ декретъ 12 мая 1888 г., ст. 9: „президентъ республики можетъ созвать высшій военный совѣтъ. Онъ предсѣдательствуетъ на немъ всякій разъ, когда сочтетъ это нужнымъ. Президентъ совѣта министровъ и морской министръ приглашаются на эти засѣданія".

зависитъ возможность поставить государство выше партіи, и служить истиннымъ представителемъ того, что есть непреходящаго и вѣчнаго въ странѣ, и въ ея жизни внутренней и внѣшней [1]).

II.

Въ какой формѣ и какими дѣйствіями президентъ республики осуществляетъ свои полномочія? Конституція не даетъ общаго, прямого и точнаго отвѣта на этотъ вопросъ; но косвенно она рѣшаетъ его очень опредѣленно. Дѣйствительно она постановляетъ, что «каждый актъ президента республики долженъ быть скрѣпленъ подписью министра [2]). Это необходимо предполагаетъ, что всѣ акты президента совершаются письменно, что это—*писанные акты*. Они дѣлятся на двѣ категоріи: *декреты* и *посланія*.

Декретомъ называется актъ, въ формѣ котораго президентъ, осуществляя одно изъ своихъ конституціонныхъ полномочій, принимаетъ законное, подлежащее исполненію и обязательное для всѣхъ рѣшеніе. Однако такой актъ, исходящій отъ президента и подписанный имъ, получаетъ иногда другое названіе. Обыкновенно называютъ *президентскимъ рѣшеніемъ*, а не декретомъ, актъ, которымъ офицеръ сухопутной или морской арміи назначается на какую-нибудь должность, съ оставленіемъ въ томъ же чинѣ, тогда какъ повышеніе въ чинѣ совершается всегда въ формѣ декрета. Равнымъ образомъ актъ, которымъ президентъ осуществляетъ право помилованія, присвоенное ему конституціей, часто называется, въ силу старинной традиціи, *грамотой о помилованіи* (*lettre de grace*), хотя этотъ актъ несомнѣнно относится къ категоріи декретовъ [3]).

Посланіе, по своей сущности, представляетъ нѣчто весьма отличное; это, вообще говоря, актъ, исходящій отъ президента и содержащій не законодательное постановленіе, а изложеніе взгляда, торжественно выраженное мнѣніе. Конституція говоритъ только о по-

---

[1]) *Journal officiel* отъ 13 мая 1895 г.

[2]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 3.

[3]) Актъ, въ формѣ котораго президентъ республики издаетъ законъ, вотированный палатами, также не называется декретомъ, хотя въ сущности онъ составляетъ декретъ. Это объясняется тѣмъ, что актъ изданія закона составляетъ какъ бы одно цѣлое съ самимъ обнародуемымъ закономъ, какъ это указываетъ употребляющаяся при этомъ формула: „Сенатъ и палата депутатовъ приняли, а президентъ республики обнародываетъ законъ слѣдующаго содержанія“...

сланіяхъ, адресованныхъ президентомъ къ палатамъ [1]), но ничто, какъ мы думаемъ, не препятствуетъ президенту обращаться съ своими посланіями непосредственно къ французскимъ гражданамъ, къ цѣлой странѣ. Министерская скрѣпа, всегда требующаяся при этомъ, служитъ гарантіей противъ возможнаго злоупотребленія такимъ правомъ [2]).

Иногда, въ видѣ исключенія, президентъ въ формѣ посланія принимаетъ извѣстное рѣшеніе, осуществляетъ опредѣленное право, входящее въ кругъ его прерогативъ. Такъ въ формѣ *мотивированнаго посланія* онъ требуетъ у палатъ новаго обсужденія вотированнаго ими закона, въ чемъ онѣ не могутъ отказать ему [3]); въ формѣ посланія также президентъ республики обратился 16 іюня 1877 года къ сенату, прося его дать требуемое закономъ согласіе на распущеніе палаты депутатовъ [4]).

Какъ я уже замѣтилъ выше, президентъ республики можетъ осуществлять свои полномочія только въ формѣ писанныхъ актовъ, подписанныхъ имъ и скрѣпленныхъ подписью одного изъ министровъ. Его устныя заявленія, произнесенныя имъ рѣчи при публичныхъ торжествахъ, его разговоры съ членами дипломатическаго корпуса могутъ имѣть огромное нравственное воздѣйствіе, но съ конституціонной точки зрѣнія все это не составляетъ осуществленія исполнительной власти; это просто извѣстнаго рода факты. То же самое я скажу и о телеграммахъ, которыя могутъ быть посланы президентомъ республики, хотя въ настоящее время телеграфъ играетъ столь важную роль какъ въ частныхъ, такъ и въ публичныхъ сношеніяхъ, что могла бы явиться попытка построить теорію телеграфной переписки въ сферѣ публичнаго и частнаго права [5]).

---

[1]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 6 и 7.

[2]) Такъ было понимаемо при конституціи III года республики это право Директоріи, *Mémoires de Barras*, изд. Дюрюи, т. II, стр. 5.

[3]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 7: „До истеченія срока, опредѣленнаго для обнародованія закона, президентъ республики можетъ, *въ формѣ мотивированнаго посланія*, потребовать отъ палатъ новаго обсужденія, въ которомъ онъ не въ правѣ отказать ему“. Ср. т I, стр. 600.

[4]) *Journal officiel* отъ 17 іюня 1877 г., стр. 4432 (сенатъ): *„президентъ совѣта“*: Я имѣю честь представить въ бюро слѣдующее сообщеніе: президентъ республики, согласно ст. 5 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., касающагося организаціи публичныхъ властей, сообщаетъ сенату о своемъ намѣреніи распустить палату депутатовъ и проситъ у него его согласія на это“.

[5]) См. напр. слѣдующее мѣсто въ рѣчи Гоблэ въ палатѣ депутатовъ,

Послѣ этихъ общихъ замѣчаній мы должны приступить къ детальному изученію президентскихъ полномочій. Они естественно дѣлятся на двѣ группы. Одни изъ нихъ имѣютъ цѣлью простое исполненіе законовъ и составляютъ осуществленіе исполнительной власти въ тѣсномъ смыслѣ слова. Они обращаютъ президента въ простого чиновника, хотя и перваго въ государствѣ. Другія полномочія, напротивъ того, имѣютъ дискреціонный характеръ; ихъ часто называютъ прерогативами президента; они предполагаютъ съ его стороны свободный выборъ и свободное рѣшеніе, не предусмотренные закономъ; осуществляя ихъ, президентъ является настоящимъ *представителемъ* народнаго самодержавія въ точномъ значеніи этого слова [1]). Надо впрочемъ прибавить, что эта неизбѣжная дискреціонная власть ограничена законодательными постановленіями двоякаго рода. Съ одной стороны, министерская отвѣтственность всегда служитъ серьезной гарантіей противъ возможныхъ въ этомъ случаѣ злоупотребленій; съ другой стороны для совершенія нѣкоторыхъ, наиболѣе важныхъ изъ такихъ актовъ конституція, за отсутствіемъ закона, который регламентировалъ бы ихъ заранѣе, требуетъ равнаго участія въ нихъ законодательной власти, иногда же — только согласія сената.

Намъ предстоитъ теперь изучить обѣ указанныя мною категоріи президентскихъ полномочій; для большей связности изложенія мнѣ придется иногда, говоря о полномочіяхъ первой категоріи, упоминать о нѣкоторыхъ изъ второй, составляющихъ съ ними какъ бы одно цѣлое.

§ 2. Полномочія президента, имѣющія цѣлью исполненіе законовъ.

Такихъ полномочій два: обнародованіе законовъ и изданіе административныхъ регламентовъ.

I.

Обнародованіемъ законовъ называется актъ, которымъ глава исполнительной власти объявляетъ законъ вотированный въ установ-

---

въ засѣданіи 12 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 13-го *Débats parlementaires*, стр. 498): „Я высказалъ, что президентской власти не разъ случалось дѣйствовать лично; мнѣ уже приходилось здѣсь говорить объ этомъ по поводу дипломатическаго соглашенія, которое хотѣли основать на обмѣнѣ телеграммъ, причемъ не имѣла мѣста никакая министерская скрѣпа".

[1]) См. т. I, стр. 223.

вленномъ порядкѣ законодательнымъ корпусомъ, *подлежащимъ исполненію* и отдаетъ приказаніе органамъ публичной власти наблюдать за его исполненіемъ и въ случаѣ надобности принуждать къ нему силою. Необходимость этого полномочія логически вытекаетъ изъ принципа раздѣленія властей. Законъ готовъ окончательно, когда онъ вотированъ законодательною властью (мы предполагаемъ разумѣется, что право *veto* или не существуетъ или уже исчерпано), но онъ еще не подлежитъ исполненію, пока не обнародованъ. Дѣйствительно, право и обязанность наблюдать за его исполненіемъ принадлежатъ исполнительной власти: пока послѣдняя не отдастъ приказанія приступить къ исполненію закона, публичныя власти не могутъ принимать его во вниманіе.

Не слѣдуетъ смѣшивать обнародованіе закона съ другими дѣйствіями исполнительной власти, которыя приближаются къ нему или даже фактически совпадаютъ съ нимъ, но юридическое значеніе которыхъ совершенно иное: изданіе и утвержденіе закона. Изданіемъ называется актъ исполнительной власти, которымъ вотированный и обнародованный законъ доводится до свѣдѣнія гражданъ; оно имѣетъ цѣлью сдѣлать законъ обязательнымъ *для нихъ*, такъ какъ они должны подчиниться ему, лишь только пройдутъ сроки, по истеченіи которыхъ они юридически признаются уже ознакомленными съ нимъ. Обнародованіе закона фактически сливается съ его изданіемъ, такъ какъ, только путемъ изданія законъ становится обнародованнымъ закономъ. Утвержденіе закона или его *санкція*, когда она принадлежитъ главѣ исполнительной власти, составляетъ одну изъ важнѣйшихъ ея прерогативъ, такъ какъ обращаетъ ее въ одну изъ вѣтвей законодательной; дѣйствительно, въ такомъ случаѣ законъ, вотированный уже палатами, становится настоящимъ закономъ только послѣ одобренія его органомъ исполнительной власти, который можетъ безусловно и на неопредѣленное время отказать ему въ своемъ согласіи. Эта система была допущена во Франціи хартіями 1814 и 1830 гг., а также конституціями 1852 и 1870 гг.

Одинъ изъ этихъ трехъ актовъ безусловно необходимъ и неизбѣжно встрѣчается во всѣхъ конституціонныхъ системахъ, а именно— обнародованіе закона. Санкція, напротивъ того, представляетъ чрезмѣрную прерогативу исполнительной власти. Что касается изданія закона, разсматриваемаго отдѣльно отъ обнародованія и санкціи, то, какъ я уже сказалъ, оно логически вытекаетъ изъ принципа раздѣленія властей; но оно имѣетъ практическую важность и составляетъ дѣйствительно полезную прерогативу для исполнительной

власти только въ томъ случаѣ, если послѣдней представленъ при этомъ извѣстный срокъ, и она можетъ по своему усмотрѣнію избрать тотъ или другой моментъ для введенія въ дѣйствіе новаго закона. Посмотримъ теперь, какъ примѣнялись эти общія положенія французскими коституціями.

Конституція 1791 г., представлявшая королю право санкціи въ той же мѣрѣ, въ какой она представляла ему право *veto* [1]), разсматривала изданіе законовъ, какъ отдѣльное право [2]), но повидимому признавала, что въ тѣхъ случаяхъ, когда изданіе закона становилось обязательнымъ для короля, онъ долженъ былъ совершить это немедленно же. Правда, королю представлялся двухмѣсячный срокъ, въ теченіе котораго онъ могъ дать свое согласіе или отказать въ немъ, если дѣло шло о законѣ, подлежавшемъ его санкціи [3]); но когда санкція была дана или уже не являлась необходимой, изданіе закона должно было совершиться безотлагательно. Въ конституціи 1793 г. не находится никакихъ постановленій относительно обнародованія законовъ; въ ней говорится только (ст. 72), что Исполнительный Совѣтъ отвѣтственъ за неприведеніе въ дѣйствіе законовъ и декретовъ. Конституція III года республики, напротивъ того, очень тщательно регламентируетъ обнародованіе законовъ, но, повидимому, смѣшиваетъ его съ изданіемъ законовъ (ст. 128—30) [4]). Во всякомъ случаѣ она дѣлаетъ изъ него скорѣе обязанность, нежели право для Директоріи: послѣдняя должна была приступать къ изданію законовъ въ самый короткій срокъ, черезъ два дня послѣ ихъ вотированія, и даже въ тотъ же самый день, если законъ сопровождался декретомъ о неотложности. Конституція VIII года республика поручила обнародованіе законовъ первому консулу (ст. 41): онъ былъ обязанъ обнародывать всякій декретъ законодательнаго корпуса на десятый день послѣ его вотированія (ст. 37). Только въ теченіе этого срока могъ быть поднятъ въ сенатѣ вопросъ о некоституціонности закона. Хартіи 1814 г. (ст. 22) и 1830 г. (ст. 18) предоставляютъ королю одновременно и санкцію и обнародованіе законовъ, точно такъ же какъ позднѣе конституціи 1852 г. (ст. 10) и 1870 г. (ст. 17) предоставили ихъ президенту

---

[1]) Титулъ III, гл. III, отд. 3, ст. 6 и 7.

[2]) Титулъ III, гл. IV, отд. I.

[3]) Титулъ III, гл. III, отд. 3, ст. 4.

[4]) Ст. 130: „Директорія приказываетъ, чтобы нижеслѣдующій законъ или законодательный актъ былъ изданъ, *исполненъ* и снабженъ печатью республики“.

республики, а затѣмъ императору [1]). Никакіе сроки не были установлены этими текстами, и очень понятно почему: такъ какъ право санкціи было безусловно, то изданіе закона могло произойти только послѣ его утвержденія. Конституція 1848 г. приняла совершенно новую систему: законъ былъ готовъ вполнѣ послѣ вотированія его законодательнымъ собраніемъ; но обнародованіе закона принадлежало президенту республики, который располагалъ для этого мѣсячнымъ срокомъ; одни неотложные законы должны были быть обнародованы не позже, какъ черезъ три дня послѣ ихъ вотированія [2]). Право обнародованія законовъ обращалось такимъ образомъ въ прерогативу, полезную для исполнительной власти, которой поручалось приведеніе ихъ въ дѣйствіе, такъ какъ, располагая довольно продолжительнымъ срокомъ, она могла приготовиться къ этому и избрать удобный моментъ для введенія ихъ въ силу. Эта же система была принята учредительными законами 1875 г. Въ законѣ 25 февраля (ст. 3) говорится только, что президентъ «обнародываетъ законы, когда они вотированы обѣими палатами»; но законъ 16 іюля 1875 г. прибавляетъ (ст. 7): «Президентъ республики обнародываетъ законы въ теченіе мѣсяца, слѣдующаго за передачей правительству окончательнаго текста ихъ. Онъ долженъ обнародывать въ трехдневный срокъ законы, изданіе которыхъ будетъ объявлено неотложнымъ особымъ голосованіемъ той и другой палаты [3])». Этотъ текстъ, сравнительно съ текстомъ конституціи 1848 г., представляетъ два видоизмѣненія.

Во первыхъ, мѣсячный срокъ считается не со дня окончательнаго принятія закона законодательнымъ корпусомъ, а съ того дня, когда законъ переданъ правительству президентомъ той палаты, которая послѣдняя вотировала его; впрочемъ практически эта разница не имѣетъ большого значенія. Во вторыхъ, неотложность законовъ, опредѣлена иначе. Конституція 1848 г. (ст. 41 и 42), какъ и ранѣе конституція III года (ст. 77, 81, 89 и слѣд., 131), знали

---

[1]) Въ дѣйствительности глава исполнительной власти осуществлялъ право санкціи въ качествѣ одного изъ элементовъ законодательной власти, а право обнародованій законовъ, какъ носитель исполнительной.

[2]) Ст. 56: „Президентъ республики обнародываетъ законы отъ имени французскаго народа“.—Ст. 57: „Неотложные законы обнародываются въ трехдневный срокъ, а всѣ остальные—въ теченіе мѣсяца съ того дня какъ они будутъ приняты національнымъ собраніемъ“.

[3]) Формула обнародыванія законовъ была установлена сначала декретомъ отъ 2 сентября 1871 г., а затѣмъ декретомъ отъ 6 апрѣля 1876 г.

только одного рода неотложность, послѣ объявленія которой законопроектъ обсуждался лишь въ одномъ чтеніи, вмѣсто трехъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ сокращался срокъ, установленный для обнародованія принятаго палатами закона. Въ настоящее время объявленія о неотложности бываютъ двоякаго рода: одни изъ нихъ предусмотрѣны не конституціей, а только парламентскими регламентами и касаются лишь *обсужденія* законопроектовъ; ихъ главная цѣль свести къ одному тѣ два послѣдовательныхъ чтенія, которыя признаются въ принципѣ обязательными дѣйствующими въ настоящее время регламентами. Второго рода неотложность предусмотрѣна ст. 7 закона 16 іюля 1875 г.; она объявляется въ каждой палатѣ уже послѣ того, какъ законъ былъ вотированъ ею (независимо отъ того, была или не была провозглашена неотложность перваго рода) и касается только обнародованія законовъ.

Обнародованіе законовъ является до извѣстной степени правомъ; но это прежде всего обязанность президента республики, который своимъ промедленіемъ или отказомъ въ обнародованіи законовъ могъ бы лишить всякаго значенія рѣшенія законодательной власти. Возникаетъ слѣдовательно вопросъ, существуетъ-ли санкція для этой обязанности. Во французской конституціи эта санкція очень проста и дѣйствительна. Министры, какъ мы это увидимъ, политически отвѣтственны не только за дѣйствія, но также и за бездѣйствіе президента республики въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ обязанъ дѣйствовать. Такимъ образомъ палаты могутъ поставить вопросъ объ отвѣтственности министровъ въ случаѣ необнародованія въ надлежащій срокъ какого-либо закона. Но можетъ ли быть возбужденъ тогда вопросъ о личной отвѣтственности самого президента республики? Повидимому, по крайней мѣрѣ въ извѣстныхъ случаяхъ, отказъ президента издать законъ могъ бы быть подведенъ подъ понятіе государственной измѣны, предусмотрѣнной 6 статьею учредительнаго закона 25 февраля 1875 г.; но мы увидимъ ниже, что это представило бы большія затрудненія. Въ конституціи 1848 г. мы находимъ очень остроумную комбинацію, имѣвшую цѣлью обезпечить во всѣхъ случаяхъ обнародованіи закона; она гласитъ слѣдующее къ (ст. 59): «Въ случаѣ необнародованія президентомъ республики закона въ установленные предъидущими статьями сроки, это должно быть сдѣлано президентомъ національнаго собранія».

Впрочемъ президентъ, и не нарушая конституціи, можетъ временно отказаться отъ обнародованія вотированнаго палатами закона. Дѣйствительно, къ статьѣ 7 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г.

прибавлено: «До истеченія срока, назначеннаго для обнародованія закона, президентъ республики можетъ, въ формѣ мотивированнаго посланія, потребовать отъ обѣихъ палатъ новаго его обсужденія, въ чемъ ему не можетъ быть отказано». Это право, въ сходныхъ выраженіяхъ, было вписано въ конституцію 1848 г. [1]); въ нѣсколько иной комбинаціи оно вошло въ законъ 13 марта 1873 г. [2]). Иногда въ немъ усматривали настоящее право *veto*, дарованное французскому президенту, аналогичное праву президента Соединенныхъ Штатовъ; но это не вѣрно: между прерогативой французскаго и американскаго президентовъ существуетъ глубокое различіе. Когда послѣдній противопоставляетъ свое вето законопроекту, вотированному конгрессомъ, этотъ законопроектъ также возвращается въ палаты для новаго обсужденія; но во второй разъ онъ можетъ пройти лишь большинствомъ двухъ третей голосовъ въ каждой изъ нихъ. Когда французскій президентъ требуетъ новаго обсужденія закона, для его новаго вотированія достаточно простаго большинства въ каждой изъ палатъ, такъ же какъ и при первомъ обсужденіи; и на этотъ разъ законъ становится уже окончательнымъ; обнародованіе его обязательно для президента. Въ 1875 г. Комиссіи учредительныхъ законовъ было предложено измѣнить статью 7, внеся въ нее требованіе большинства двухъ третей, какъ и въ Соединенныхъ Штатахъ, но Комиссія отвергла это предложеніе. «Это постановленіе, говорилъ докладчикъ, заимствованное изъ закона, вотированнаго нами 13 марта 1873 г., составляетъ очевидное подражаніе конституціи Соединенныхъ Штатовъ; но американскій законъ требуетъ, чтобы въ подобномъ случаѣ новый вотумъ состоялся при большинствѣ двухъ третей голосовъ въ обѣихъ палатахъ. Комиссіи было предложено принять подобную же мѣру на томъ основаніи, что, при простомъ большинствѣ, палаты могутъ настаивать на своемъ первомъ рѣшеніи изъ щепетильности или партійнаго духа. На это было отвѣчено, что въ Соединенныхъ Штатахъ у президента нѣтъ никакого другого средства оградить себя отъ захватовъ со стороны законодательной власти; онъ не можетъ ни отсрочить, ни пріостановить засѣданій кон-

---

[1]) Ст. 58: „Въ теченіе срока, назначеннаго для изданія закона, президентъ республики можетъ, въ формѣ мотивированнаго посланія, потребовать новаго обсужденія.—Собраніе обсуждаетъ законопроектъ второй разъ, и его рѣшеніе становится окончательнымъ; оно сообщается президенту республики.—Въ этомъ случаѣ изданіе закона должно послѣдовать въ срокъ, назначенный для неотложныхъ законовъ.

[2]) См. выше, стр. 17.

пресса ни распустить его; слѣдовательно онъ нуждается въ особой гарантіи. Но во Франціи, гдѣ исполнительная власть сильно вооружена, не зашли-ли бы мы слишкомъ далеко, даровавши ей прерогативу, которая предоставила бы ей преобладающее вліяніе, и кромѣ того противорѣчила бы общему порядку вотированія законовъ простымъ большинствомъ? Надо положиться на мудрость парламента и особенно на благоразуміе сената, который, благодаря своему составу и продолжительности своихъ полномочій, будетъ безъ сомнѣнія играть умѣряющую роль въ правительствѣ. Впрочемъ уже одного длиннаго промежутка времени, который потребуется для двойнаго обсужденія и вотированія законо-проекта, будетъ достаточно, чтобы охладить страсти, привести палаты къ соглашенію съ отвѣтственнымъ министерствомъ, котораго не существуетъ въ Соединенныхъ Штатахъ, и позволить окончательно высказаться общественному мнѣнію [1])». Достигнутое такимъ образомъ согласіе между Комиссіей и правительствомъ, было утверждено Національцымъ Собраніемъ. Лефевръ-Пантелисъ, внесшій поправку съ требованіемъ *veto* на американскій образецъ, взялъ ее назадъ во время преній [2]).

Этотъ вопросъ казался тогда очень важнымъ. Въ дѣйствительности, онъ не имѣлъ большого значенія. Какая бы форма *veto* ни была принята, американская или смягченная, установленная статьею 7, результатъ былъ бы неизбѣжно одинъ и тотъ же. Въ обоихъ случаяхъ этой прерогативѣ заранѣе было суждено остаться мертвой буквой въ силу основнаго принципа парламентскаго образа правленія,—подобно тому, какъ вышло изъ употребленія абсолютное *veto* англійскаго короля [3]). Такого рода прерогатива можетъ быть полезна только въ рукахъ главы государства, дѣйствующаго независимо и единолично, какъ президентъ Соединенныхъ Штатовъ. Напротивъ того, когда это право должно осуществляться съ согласія министерства, зависящаго отъ парламентскаго большинства, для его осуществленія почти не можетъ представиться случая. Если министерство находитъ вреднымъ или неосуществимымъ законъ, вотированный палатами, то оно несомнѣнно энергически борется противъ него и, потерпѣвши пораженіе, должно выйти въ отставку. Не оно слѣдовательно будетъ просить президента воспользоваться его пре-

---

1) *Annales de l'Assemblée nationale* т. XXXVIII, законопроекты и проч., стр. 223.

2) Засѣданіе 7 февраля 1875 г.. *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXIX, стр. 477.

3) См. т. I, стр. 118.

рогативой. Новое же министерство, взятое изъ среды большинства, вотировавшаго законъ, не присоединится къ президенту, если онъ захочетъ потребовать отъ палатъ вторичнаго обсужденія. Это было очень хорошо разъяснено еще Прево-Парадолемъ въ его *Новой Франціи*: «Было ли бы полезно, писалъ онъ предоставить конституціонному государю или президенту республики не право безусловнаго *veto* (такъ какъ такое право давало бы возможность задержать или остановить развитіе національной жизни), а право требовать ранѣе обнародованія закона новаго его обсужденія, при условіи, что во второй разъ законъ долженъ получить большинство двухъ третей, для того чтобы его санкція сдѣлалась обязательною для короля или президента? Одно изъ двухъ: или это право осуществлялось бы непосредственно номинальнымъ главою государства, помимо желанія его министровъ, и тогда оно являлось бы причиною смутъ, такъ какъ оказалось-бы, что воля одного человѣка задерживаетъ законодательную дѣятельность большинства и что для главы государства достаточно поддержки одной трети законодателей для окончательной побѣды;—или же это право главы государства могло бы осуществляться только черезъ посредство министровъ; но въ такомъ случаѣ сдѣлалось бы непонятныхъ самое его существованіе, такъ какъ при парламентскомъ образѣ правленія всякое серьезное несогласіе между министерствомъ и большинствомъ должно повлечь за собою немедленное паденіе министерства и занятіе его мѣста вождями новаго большинства [1])». И дѣйствительно мы видимъ, что съ 1875 г. эта прерогатива еще не осуществлялась ни одного раза; трудно даже представить себѣ случай, когда она могла бы быть осуществлена. Надо предположить для этого, что законо-проектъ, подвергнутый президентомъ новому обсужденію, прошелъ черезъ палаты не поколебавши существованія того министерства, которое захотѣло бы его уничтожить. Такую вещь трудно представить себѣ, особенно принимая во вниманіе обычаи французской парламентской жизни.

II.

Президентъ республики обладаетъ *регламентирующей властью*, въ силу которой онъ можетъ, путемъ *общихъ декретовъ*, издавать *обязательныя постановленія* съ цѣлью обезпечить исполненіе законовъ. Эти декреты, подобно законамъ, установляютъ правила на

---

[1]) *La France nouvelle*, кн. II, гл. стр. 98.

будущее время и обязательны для всѣхъ гражданъ въ той же степени, какъ и законы. Они могутъ примѣняться непосредственно административно-судебными учрежденіями и даже гражданскими и торговыми судами; кромѣ того они всегда сопровождаются карательной санкціей, какъ всѣ административныя распоряженія, согласно ст. 471, § 15 уголовнаго кодекса. Они составляютъ очень важную часть французскаго публичнаго права и, на ряду съ законами, образуютъ какъ бы вспомогательное и производное законодательство.

Въ этомъ нельзя видѣть однако нарушенія принципа раздѣленія властей, частичное присвоеніе исполнительною властью законодательной. Мнѣ уже приходилось разъяснять [1]), что распорядительная власть совершенно отлична отъ законодательной и что административный регламентъ—не законъ. Регламентъ имѣетъ въ виду исполненіе закона и вполнѣ подчиненъ этому послѣднему. Онъ можетъ только развивать и дополнять въ подробностяхъ установленныя закономъ правила; онъ не можетъ ни отмѣнить его ни стать съ нимъ въ противорѣчіе; онъ долженъ уважать какъ букву, такъ и духъ закона.

Это общее право издавать регламенты съ цѣлью обезпечить исполненіе законовъ прогрессивно развивалось во Франціи со временъ Революціи; акты, которыми оно осуществлялось, носили въ различные времена различныя названія; самый размѣръ этого полномочія суживался или расширялся, смотря по эпохѣ. Послѣдніе полъ вѣка оно казалось связаннымъ такъ неразрывно съ исполнительной властью, что о немъ упоминается какъ бы мимоходомъ во французскихъ учредительныхъ законахъ, въ одной короткой фразѣ; но относительно смысла послѣдней не можетъ возникнуть никакого сомнѣнія, если прослѣдить съ этой стороны всю серію французскихъ конституцій.

Конституція 1791 г. не отличалась особою ясностью въ этомъ вопросѣ. Пользуясь англійской терминологіей, она только разрѣшала королю издавать *прокламаціи*, призывающія къ исполненію законовъ [2]). Можно сомнѣваться, чтобы въ этомъ полномочіи заключалась настоящая распорядительная власть, если вспомнить, какая ограничительная теорія господствовала тогда въ Англіи по отноше-

[1]) См. т. I, стр. 356.

[2]) Титулъ III, гл. IV, отд. 1 ст. 6: „Исполнительная власть не можетъ издать отъ своего имени никакого закона, даже временнаго; она можетъ издавать только прокламаціи, повелѣвающія исполнить законъ или призывающія къ его исполненію". Ср. т. I, стр. 356.

нію къ королевскимъ прокламаціямъ [1]). Впрочемъ Учредительное Собраніе само издавало, въ формѣ подробныхъ *Инструкцій*, тѣ постановленія, которыя были необходимы для приведенія въ дѣйствіе главнѣйшихъ изъ вотированныхъ имъ органическихъ законовъ; оно по всей вѣроятности предполагало, что тѣмъ-же правомъ будутъ пользоваться и послѣдующія законодательныя собранія. Конституція III года республики хотя пользуется тѣми же выраженіями, но повидимому предоставляетъ Директоріи распорядительную власть. Въ ней сказано (ст. 144). «Директорія можетъ издавать прокламаціи, согласныя съ законами и для ихъ выполненія». Конституція VIII года уже не оставляетъ на этотъ счетъ никакихъ сомнѣній; въ ней говорится (ст. 44): «Правительство предлагаетъ законы и *издаетъ регламенты, необходимыя для обезпеченія ихъ исполненія*». Эта конституція положила начало настоящей распорядительной власти главы государства. Акты, которыми онъ осуществлялъ ее назывались сначала *постановленіями Консуловъ (arrêtés des Consuls)*, а затѣмъ—*императорскими декретами*. Во времена Первой Имперіи, изданіе обязательныхъ распоряженій въ формѣ декретовъ получило большое значеніе, часто бо́льшее, чѣмъ само законодательство. Правда, декреты императора весьма часто представляли собою настоящее вторженіе въ область законодательной власти, которую онъ такимъ образовъ замѣнялъ своею единоличною волею; тогда это были уже *декреты-законы*, несомнѣнно нарушавшіе конституцію; однако они сохраняли силу не только при Первой Имперіи, но и позднѣе, какъ видно изъ кассаціонной практики; кассаціонный судъ руководствовался въ этомъ отношеніи тѣмъ уже указаннымъ выше соображеніемъ [2]), что конституція VIII года республики устанавливала извѣстный способъ обжалованія неконституціонныхъ дѣйствій передъ Сенатомъ. Такъ какъ эти декреты не были обжалованы въ установленной закономъ формѣ, то они якобы потому могли считаться прочно установленными, подобно тому какъ неправильно произнесенный приговоръ вступаетъ въ законную силу, если онъ не былъ обжалованъ въ законномъ порядкѣ [3]).

Хартія 1814 г. утвердила распорядительную власть короля, назвавши новымъ именемъ—*ордонансомъ*—тотъ актъ, которымъ она осуществлялась. Но самый текстъ закона былъ туманенъ и позво-

---

[1]) См. выше, стр. 46 и слѣд.

[2]) См. т. I, стр. 421.

[3]) Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, 6-е изд., т. I, § 5, стр. 8.

лялъ предполагать въ немъ нѣчто гораздо большее: «Король—верховный глава государства... и издаетъ распоряженія и ордонансы, необходимые для выполненія законовъ и *безопасности государства*». Въ послѣднихъ словахъ скрывался смыслъ, котораго по всей вѣроятности не хотѣли придать имъ составители хартіи [1]), но которымъ воспользовалось правительство Карла X. Опираясь на этотъ именно текстъ, король издалъ знаменитые ордонансы 25 іюля 1830 г., вызвавшіе іюльскую революцію. Вслѣдствіе этого, когда палата депутатовъ, послѣ одержанной ею побѣды, приступила къ пересмотру Хартіи, она сочла необходимымъ измѣнить эту статью, свести ее къ установленію простой распорядительной власти и отвергнуть ту доктрину, которую пытались построить на ней. Новый текстъ (ст. 13) былъ редактированъ слѣдующимъ образомъ: «Король—верховный глава государства... *и издаетъ постановленія и ордонансы для выполненія законовъ, не имѣя ни въ какомъ случаѣ права пріостанавливать дѣйствіе законовъ или освобождать кого либо отъ обязанности приводить ихъ въ исполненіе* [2])». Такимъ образомъ при іюльскомъ правительствѣ распорядительная власть установилась въ окончательной формѣ и вошла въ тѣ опредѣленныя границы, которыя были указаны мною для нея вначалѣ. Конституція 1848 г. предоставила эту власть президенту республики, но въ новыхъ и очень краткихъ выраженіяхъ, какъ будто бы дѣло шло о чемъ то, само по себѣ понятномъ (ст. 49): «Президентъ имѣетъ право представлять черезъ своихъ министровъ законопроекты. Онъ наблюдаетъ за исполненіемъ законовъ и обезпечиваетъ его». Послѣднія слова означали распорядительную власть; въ этомъ не можетъ быть никакого сомнѣнія; это видно какъ изъ того, что они слѣдовали за упоминаніемъ о законодательномъ починѣ президента, такъ и изъ преній, вызванныхъ другою статьею,—статьею 75. Въ послѣдней конституція предоставляла законодательному собранію право поручать государственному совѣту, дѣйствовавшему въ такомъ случаѣ въ качествѣ независимой власти, издавать нѣкоторыя постановле-

---

[1]) Надо замѣтить, что ст. 144 конституціи III года республики, присвоивавшая директоріи право издавать прокламаціи, сообразныя съ законами и предназначавшіяся для ихъ выполненія, заключала въ своемъ первомъ параграфѣ такія слова: „директорія будетъ охранять, согласно законамъ, внѣшнюю и внутреннюю безопасность республики". Эту именно мысль и хотѣли выразить, въ ст. 14, авторы Хартіи.

[2]) Это самое установлено въ Англіи *Биллемъ о правахъ* (см. т. I, стр. 49).

ніе, касавшіяся публичной администраціи [1]); распорядительная власть переходила тогда отъ президента республики къ государственному совѣту. Но многіе изъ членовъ собранія, и въ особенности Валеттъ, указывали на то, что ст. 49 предоставляла президенту республики общую распорядительную власть, традиціонную и вполнѣ безопасную, такъ какъ министры всегда несли-бы отвѣтственность за какое либо злоупотребленіе ею; но что, напротивъ того, было-бы чрезвычайно опасно предоставить подобную власть непосредственно государственному совѣту, какъ его собственную волю, потому что правительство въ такомъ случаѣ не могло бы болѣе нести отвѣтственность за ея осуществленіе [2]). Тѣмъ не менѣе статья 75 была принята; но смыслъ ст. 49 былъ такимъ образомъ точно установленъ.

Та же самая формула была потомъ повторена по отношенію къ президенту республики сначала закономъ 31 августа 1871 г. [3]), а затѣмъ въ ст. 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. Постановивъ, что президентъ издаетъ законы послѣ ихъ вотированья обѣими палатами, она прибавляетъ: «Онъ наблюдаетъ и обезпечиваетъ ихъ исполненіе».

Президенту республики часто приходится пользоваться своею распорядительною властью при особыхъ условіяхъ. Дѣйствительно, во многихъ законахъ встрѣчается указаніе, что въ томъ или въ другомъ пунктѣ они будутъ дополнены *постановленіемъ административнаго регламента*, что этотъ регламентъ установитъ то или другое правило, неопредѣленное точно въ законѣ. Этотъ административный регламентъ, къ которому отсылаютъ есть не что иное, какъ общій декретъ, издаваемый президентомъ республики въ силу своей распорядительной власти. Не слѣдуетъ думать, чтобы въ такихъ случаяхъ происходили частичная передача законодательной власти въ руки исполнительной: постановленіе, изданное президентомъ республики, является простымъ декретомъ или указомъ, а не зако-

---

[1]) „Государственный совѣтъ... изготовляетъ текстъ административныхъ регламентовъ; онъ дѣлаетъ это на свой страхъ, когда административный регламентъ принадлежитъ къ числу тѣхъ, изготовленіе которыхъ ввѣрено ему спеціальными полномочіями Національнаго Собранія.

[2]) Sirey, *Lois annotées*, 1848 г., ст. 188, прил. 100.

[3]) Ст. 2, § 2: „Онъ наблюдаетъ за исполненіемъ законовъ и обезпечиваетъ его".—Въ конституціи 1852 г. (ст. 6) была повторена формула VIII года: „Президентъ республики... издаетъ декреты и распоряженія необходимые для выполненія законовъ".

номъ [1]). Законодатель только приглашаетъ въ такихъ случаяхъ президента воспользоваться въ извѣстномъ направленіи распорядительною властью, представленною ему конституціей. Однако въ подобныхъ случаяхъ осуществленіе распорядительной власти, въ силу общаго закона, подчинено особымъ условіямъ. Административный регламентъ можетъ быть изданъ тогда только послѣ того, какъ онъ подвергся обсужденію общаго собранія государственнаго совѣта [2]); это констатируется декретомъ въ слѣдующихъ вѣраженіяхъ: «Le Conseil d'Etat entendu».

Такого рода регламентація путемъ общихъ декретовъ, представляющая своего рода производное и дополнительное законодательство, сама по себѣ превосходна и доставляемыя ею выгоды признаются не въ одной Франціи [3]). Этимъ путемъ законы освобождаются отъ мелкихъ и безполезныхъ подробностей, обременяющихъ текстъ и дѣлающихъ его запутаннымъ. Въ то же время забота о выработкѣ всѣхъ подробностей, необходимыхъ для исполненія закона, предоставляется власти, наиболѣе компетентной и находящейся въ наилучшемъ положеніи для этого, т. е. той именно, которой порученъ надзоръ за выполненіемъ законовъ. Она несомнѣнно будетъ совѣщаться при этомъ съ людьми, практически знакомыми съ дѣломъ и обладающими профессіональными способностями. Но если это широкое полномочіе, признаваемое за носителемъ исполнительной власти и полезно, то съ другой стороны оно не вполнѣ без-

---

[1]) См. мою статью: *La délégation du pouvoir législatif* въ *Revue politique et parlementaire*, августъ 1894 г.

[2]) Законъ 24 мая 1872 г., ст. 8: „Государственный совѣтъ.... долженъ быть призванъ подать свое мнѣніе объ административномъ регламентѣ и о декретахъ, издающихся въ формѣ административныхъ регламентовъ (réglements d'administration publique").

[3]) Dicey, *Law of the Constitution*, стр. 49: „Въ другихъ странахъ законодатель обыкновенно ограничивается тѣмъ, что устанавливаетъ общіе принципы законодательства и, къ большой выгодѣ для общества, представляетъ дополнить ихъ декретомъ или регламентами, исходящими отъ исполнительной власти. Запутанность и многословіе англійскаго писаннаго закона (*statute law*) въ значительной степени объясняется безполезнымй усиліями со стороны парламента опредѣлить во всѣхъ подробностяхъ крупныя законодательныя реформы. Зло стало настолько очевиднымъ, что въ настоящее время въ парламентскихъ актахъ постоянно встрѣчаются постановленія, дающія королевскому совѣту, судьямъ или какому-либо другому учрежденію полномочія установлять правила, опредѣляющія тѣ подробности, которыя парламентъ не могъ включить въ данный законъ".

опасно, какъ это доказало употребленіе, сдѣланное изъ него при Первой Имперіи и въ эпоху Реставраціи. Для предупрежденія подобныхъ злоупотребленій французское публичное право увеличило число относящихся сюда гарантій.

Во первыхъ министры могутъ быть привлечены къ отвѣтственности по поводу распорядительныхъ декретовъ, какъ и по поводу всякаго другого акта президента республики. Во вторыхъ, частныя лица могутъ обжаловать ихъ передъ судомъ, такъ какъ здѣсь дѣло идетъ объ исполненіи закона, а не о дискреціонномъ актѣ правительства. Частныя лица могутъ направить свою жалобу въ административно-судебное учрежденіе, въ государственный совѣтъ, и требовать уничтоженія распорядительнаго декрета, ссылаясь на превышеніе власти, согласно статьѣ 9 закона 24 мая 1872 г. [1]), такъ какъ президентъ дѣйствуетъ въ такихъ случаяхъ въ качествѣ административной власти. Болѣе того: частное лицо, преслѣдуемое въ силу подобнаго декрета передъ судебнымъ трибуналомъ, можетъ сослаться на противозаконность этого акта, и судъ имѣетъ право войти въ оцѣнку этого довода защиты; онъ можетъ, если признаетъ основательнымъ, не кассировать обжалованный декретъ, а только отказаться примѣнить его. Дѣйствительно, если французское право не признаетъ ни за какими трибуналами права входить въ оцѣнку конституціонности законовъ [2]), то за то оно вполнѣ признаетъ, что они могутъ судить о законности административныхъ постановленій, о ихъ согласіи съ закономъ, котораго они служатъ только дополненіемъ. Это приложимо къ распорядительнымъ декретамъ президента республики, какъ и ко всякимъ другимъ административнымъ постановленіямъ [3]); компетенція судебныхъ трибуналовъ въ этихъ случаяхъ поставлена внѣ всякаго сомнѣнія статьею 471, n° 15, уголовнаго кодекса. Дѣствительно эта статья наказываетъ штрафомъ въ размѣрѣ отъ одного до пяти франковъ «тѣхъ, кто нарушитъ обязательныя распоряженія, *законно изданныя* административною властью». Такимъ образомъ эта статья представляетъ простому полицейскому суду право входить въ оцѣнку законности того постановленія, примѣненія котораго требуютъ отъ него. Это одно изъ круп-

---

[1]) „Государственный совѣтъ рѣшаетъ безапелляціонно дѣла по жалобамъ на администрацію и по требованіямъ объ отмѣнѣ распоряженій различныхъ административныхъ властей, виновныхъ въ превышеніи полномочій“.

[2]) См. т. I, стр. 415 и слѣд.

[3]) Aubry et Rau, *Cours de droit civil français*, § 5.

ныхъ отступленій отъ правила объ отдѣленіи административной власти отъ судебной, допущенныхъ французскимъ правомъ [1]). Торговый судъ департамента Сены воспользовался когда-то имъ для борьбы съ ордонансами Карла X, отъ 25 іюля 1830 года [2]). Это вполнѣ законное сопротивленіе судебной власти затерялось въ великомъ инсуррекціонномъ движеніи, низвергнувшемъ Реставрацію; но о немъ не мѣшаетъ упомянуть въ трактатѣ о конституціонномъ правѣ.

Все сказаное мною о распорядительныхъ декретахъ президента республики и объ ограниченіяхъ, которымъ они подчинены, приложимо только къ метрополіи, а не къ колоніямъ, въ которыхъ въ силу спеціальныхъ постановленій, власть президента республики гораздо обширнѣе. Въ колоніяхъ онъ чаще всего можетъ путемъ простыхъ декретовъ издавать законы во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда по данному вопросу не существуетъ закона, исходящаго отъ законодательной власти и изданнаго спеціально для колоній или же такого, въ самомъ текстѣ котораго оговорено, что онъ приложимъ и къ колоніямъ [3]). Въ колоніяхъ поэтому законъ является необходимымъ только въ очень немногихъ случаяхъ.

---

[1]) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, т. I, стр. 432.

[2]) Однимъ изъ ордонансовъ 25 іюля запрещалась публикація всякой газеты, не получившей на то особаго разрѣшенія. Лаплузъ и Шатлэнъ, собственникъ и редакторъ газеты *Le Courier français* рѣшили, не смотря на это, продолжать ея изданіе. Но содержатель типографіи Готье-Лагіони, связанный съ ними контрактомъ, утверждалъ, что ихъ договоръ пересталъ быть обязательнымъ для него, съ той минуты какъ онъ не могъ выполнить его, не рискуя, что его шрифты и станки будутъ сломаны и испорчены въ силу ордонанса. Споръ былъ представленъ на рѣшеніе сенскаго торговаго суда, который постановилъ 28 іюля 1830 г. слѣдующій приговоръ (Sirey, 1830, 2, 223): „Судъ, принимая во вниманіе, что Готье-Лагіони устнымъ договоромъ обязался печатать газету *Le Courier français*;.... что этотъ ордонансъ, противный Хартіи, равно не обязателенъ ни для священной и неприкосновенной особы короля, ни для гражданъ, на права которыхъ онъ посягаетъ;—принимая во вниманіе кромѣ того, что, по смыслу самой Хартіи, ордонансы могутъ издаваться только для исполненія и охраненія законовъ, а вышеуказанный ордонансъ, напротивъ того, имѣлъ бы слѣдствіемъ нарушеніе постановленій закона 28 іюля 1828 г....“ И судъ обвинилъ содержателя типографіи.

[3]) См. относительно этого Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 2-я часть, гл. III, *Du législateur colonial*, стр. 317 и слѣд.

§ 2. Дискреціонная власть президента республики, въ области внутренняго управленія.

Теперь я перехожу къ изученію дискреціонныхъ полномочій [1]) президента республики. Я раздѣляю ихъ на три категоріи: 1) полномочія, касающіяся внутренняго управленія; 2) полномочія, которыми опредѣляются отношенія президента къ палатамъ; 3) полномочія, касающіяся сношеній Франціи съ иностранными державами.

Займемся сначала первой категоріей. Въ учредительныхъ законахъ я нахожу четыре относящихся сюда постановленія; четвертое изъ нихъ касающееся распоряженія военными силами націи, примѣнимо въ такой же мѣрѣ къ сферѣ внѣшнихъ сношеній во время войны, какъ и къ сферѣ внутреннихъ во время мира.

I.

Первое полномочіе этого рода имѣетъ скорѣе почетный характеръ но его традиціонное значеніе очень велико во Франціи. Президентъ республики, говорится въ ст. 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., «предсѣдательствуетъ на національныхъ торжествахъ«. Тѣ же слова мы встрѣчаемъ въ конституціи 1848 г. [2]). Въ конституціи III года республики этому полномочію придана та особая торжественность, которою она стремилась окружить всякое дѣйствіе публичныхъ властей, Въ ней говорится (ст. 167): «Директорію сопровождаетъ ея гвардія во всѣхъ церемоніяхъ и шествіяхъ; она занимаетъ въ нихъ всегда первое мѣсто».

Предсѣдательство на общественныхъ торжествахъ составляетъ въ такой же мѣрѣ долгъ, какъ и право президента республики и не всегда лишено опасности: оно стоило жизни президенту Карно.

II.

Согласно ст, 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., президентъ республики «назначаетъ служащихъ на всѣ гражданскія и военныя должности». Это очень широкое полномочіе, и мы должны выяснить его политическое и юридическое значеніе.

Оно значительно шире того полномочія, которое представлено было

---

[1]) См. выше, стр. 71.

[2]) Ст. 61: „Онъ предсѣдательствуетъ на національныхъ торжествахъ".

королю конституціей 1791 г. Послѣдняя не только сама установляла порядокъ избраніе судей и членовъ административныхъ учрежденій, но давала королю право назначать лишь часть чиновъ сухопутной и морской арміи [1]). Съ другой стороны это право шире дарованнаго американской конституціей президенту Соединенныхъ Штатовъ. Не только должности, которыми послѣдній можетъ располагать, относительно менѣе важны по самой природѣ федеративнаго государства, такъ какъ онъ можетъ назначить только федеральныхъ чиновниковъ но и самое это право, когда оно касается назначенія на высшія федеральныя должности, обусловлено согласіемъ большинства Сената [2]). Президентъ же французской республики назначаетъ служащихъ на всѣ должности въ этой сильно централизованной странѣ и повидимому вполнѣ свободно. Но не слѣдуетъ забывать, что эта прерогатива, какъ и всѣ остальныя, осуществляется согласно правиламъ парламентскаго образа правленія. Въ дѣйствительности, выборъ и назначенія, подписываемыя президентомъ республики, дѣлаются министрами, и палаты всегда могутъ потребовать у министровъ отчета въ этихъ назначеніяхъ.

Что касается юридическаго и политическаго значенія этого закона, то оно менѣе велико, чѣмъ могло бы показаться съ перваго взгляда. Если принять въ буквальномъ смыслѣ слова конституціи: «Онъ назначаетъ служащихъ на всѣ гражданскія и военныя должности», то это правило представляется безусловнымъ; изъ него какъ бы вытекаетъ, что президентъ дѣйствительно назначаетъ самъ, вполнѣ свободно, на всѣ государственныя должности и что законодательная власть не можетъ ни въ какомъ случаѣ ограничить путемъ закона эту его прерогативу. Но въ дѣйствительности получается нѣчто иное. Эта формула вслѣдствіе именно того, что она выражена въ слишкомъ общихъ выраженіяхъ, даетъ широкій просторъ для законодательной регламентаціи; послѣдняя можетъ проявиться въ слѣдующихъ формахъ:

1) Во первыхъ, законъ безспорно можетъ опредѣлить условія воз-

---

[1]) Титулъ III, гл. IV, ст. 2.

[2]) Ст. 2, от. 2, парагр. 2: „Онъ будетъ предлагать (*shall nominate*) и назначать (*appoint*) съ вѣдома и согласія Сената пословъ, министровъ, консуловъ, судей верховнаго трибунала и всѣхъ другихъ чиновниковъ Соединенныхъ Штатовъ, способъ назначенія которыхъ не будетъ опредѣленъ закономъ какъ-нибудь иначе“.—О практическомъ примѣненіи правила, требующаго соглашенія президента съ большинствомъ Сената, см. Bryce, *American Commonwealth*, т. I², стр. 57 и слѣд.

раста и образованія, необходимыя для занятія различныхъ должностей. Ни одно изъ этихъ условій не указано въ конституціи, и они не могли быть указаны въ ней во всѣй полнотѣ и со всѣми подробностями. Тѣмъ не менѣе подобнаго рода регламентація всегда законна и иногда необходима; она какъ бы подразумѣвается конституціей. Слѣдовательно законодателю приходится заняться ею, а когда онъ установитъ извѣстныя условія, президентъ республики обязанъ сообразоваться съ ними при своихъ назначеніяхъ [1]); въ противномъ случаѣ послѣднія, становящіяся, по скольку они опредѣлены закономъ, уже не дискрѣціонными, а административными актами, могли бы быть обжалованы передъ государственнымъ совѣтомъ.

2) Законодатель нисколько ни нарушая конституціи, могъ и еще можетъ, не смотря на приведенную статью конституціи, присвоить не президенту республики, а какимъ-либо другимъ властямъ (министрамъ, префектамъ и т. д.) право непосредственно назначать служащихъ на извѣстныя государственныя должности. Это ясно вытекаетъ изъ того, что въ тотъ самый моментъ, когда были вотированы учредительные законы 1875 г., весьма большое число низшихъ чиновниковъ были назначены такимъ именно способомъ, въ силу существовавшихъ ранѣе законовъ и постановленій, и ни одно изъ этихъ постановленій не было признано уничтоженнымъ учредительнымъ закономъ 25 февраля 1875 г. То же самое законодатель могъ бы сдѣлать по отношенію къ другимъ должностямъ, какъ созданнымъ вновь, такъ и существовавшимъ ранѣе.

Конституція Соединенныхъ Штатовъ въ ясныхъ выраженіяхъ, предоставляетъ подобную же власть конгрессу, но не такую обширную, какую я признаю за французскимъ законодателемъ. Перечисливши федеральныхъ чиновниковъ, которыхъ президентъ можетъ назначать съ согласія большинства Сената [2]), она прибавляетъ: «Но конгрессъ можетъ, путемъ закона, присвоить назначеніе *на такія низшія должности*, на какія онъ надетъ нужнымъ, одному президенту или судебнымъ учрежденіямъ, или начальникамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ *(heads of departments)*». Здѣсь свободное рѣшеніе конгресса распространяется только на назначеніе низшихъ чиновниковъ, такъ какъ назначеніе на высшія должности присвоено президенту

---

1) Законъ можетъ даже сдѣлать обязательнымъ, при назначеніи чиновниковъ, представленіе кандидатовъ тѣмъ или инымъ учрежденіемъ, экзаменъ или конкурсъ.

2) См. выше, стр. 87, прим. 2.

самой конституціей, которую законодательная власть не можетъ измѣнить. Во Франціи то же самое надо сказать о назначеніе дѣйствительныхъ членовъ государственнаго совѣта, присвоенномъ президенту особымъ постановленіемъ конституціи, какъ мы это сейчасъ увидимъ. Но по отношенію ко всѣмъ другимъ чиновникамъ та общая статья конституціи, значеніе которой я разсматриваю, безсильна сама по себѣ ограничить право законодательной власти.

Пусть не говорятъ, что, когда законъ даетъ самому министру или префекту право назначать того или иного чиновника, то при этомъ происходитъ только простая передача права назначенія, присвоеннаго президенту, другому агенту исполнительной власти, находящемуся подъ его начальствомъ. Передачи нѣтъ въ этомъ случаѣ; если бы она была, то право назначенія сообщалось бы тѣмъ, кто обладаетъ имъ, т. е. носителемъ исполнительной власти, и могло бы быть отнято имъ по его усмотрѣнію. Въ разсматриваемомъ же нами случаѣ законъ представляетъ чиновнику право назначенія, какъ его собственное право, въ формѣ обязательнаго и постояннаго постановленія. Правда, получающій это право самъ находится подъ властью и надзоромъ президента республики и не можетъ пользоваться представленнымъ ему правомъ вопреки желаніямъ правительства, не рискуя подвергнуться порицанію или лишиться должности. Этимъ поддерживается гармонія, необходимая для функціонированія исполнительной власти.

3) Слѣдуетъ пойти еще далѣе и сказать, что законъ могъ бы даже сдѣлать избирательными тѣ должности, назначеніе на которыя предоставлено въ настоящее время исполнительной, власти, хотя бы при этомъ законодатель отнималъ у послѣдней право назначенія, которое ранѣе принадлежало ей. Но оно принадлежало ей только въ силу обыкновеннаго закона, а не въ силу конституціи. Та общая статья послѣдней, смыслъ которой я разъясняю, не представляетъ исполнительной власти права назначенія на какія либо опредѣленныя должности; говоря о всѣхъ нихъ, она не устанавливаетъ никакого твердаго правила по отношенію къ каждой изъ нихъ въ отдѣльности; ея истинный смыслъ таковъ: «Президентъ республики назначаетъ на всѣ гражданскія и военныя должности, способъ назначенія на которыя не опредѣленъ никакимъ другимъ закономъ». Такъ именно была была понята эта статья въ 1882 г. Дѣйствительно, тогда было внесено въ палату депутатовъ предложеніе сдѣлать должности судей выборными, и не только поправка, содержавшая это предложеніе, не была устранена путемъ предварительнаго вопроса,

какъ противная конституціи, но она была даже временно принята Собраніемъ [1]).

Все вышесказанное не приложимо только къ одной категоріи чиновниковъ, а именно — дѣйствительнымъ членамъ государственнаго совѣта; по отношенію къ нимъ въ учредительномъ законѣ 25 февраля 1875 г. находится особое постановленіе, имѣвшее спеціальною цѣлью сдѣлать эти должности невыборными и предоставить ихъ замѣщеніе исполнительной власти. Это постановленіе гласитъ (ст. 4): «По мѣрѣ того какъ будутъ открываться ваканціи, съ момента изданія настоящаго закона, президентъ республики будетъ назначать, въ Совѣтѣ министровъ, дѣйствительныхъ членовъ государственнаго совѣта». Когда была вотирована эта статья, организація государственнаго совѣта уже была установлена Національнымъ Собраніемъ, закономъ 24 мая 1872 г. Согласно этому закону должность этихъ совѣтниковъ, являющихся главною составною частью государственнаго совѣта, потому что они одни всегда имѣютъ въ немъ совѣщательный голосъ и одни могутъ быть причислены къ секціи, разсматривающей дѣла по жалобамъ на администрацію, и участвовать въ публичныхъ засѣданіяхъ государственнаго совѣта, на которыхъ постановляются рѣшенія по этимъ дѣламъ [2]),—была сдѣлана выборной; эти совѣтники должны были избираться національнымъ собраніемъ, при чемъ треть ихъ должна была возобновляться каждые три года (ст. 3). Они могли быть удалены отъ должности только національнымъ собраніемъ; президентъ же республики могъ лишь временно отстранить ихъ отъ должности своимъ декретомъ, а именно срокомъ на два мѣсяца. Эта организація была частью заимствована изъ конституціи 1848 г. (ст. 72 и слѣд.), хотя обстановка, въ которую она была перенесено значительно измѣнилась. Въ 1848 г. такая организація была весьма понятна. Учредивши единую палату и очень сильную исполнительную власть, конституція помѣстила между ними этотъ государственный совѣтъ въ видѣ какъ бы третьей, умѣряющей власти и требовала частаго вмѣшательства съ его стороны; онъ являлся какъ бы суррогатомъ второй палаты; вслѣдствіе этого конституція хотѣла сдѣлать его дѣйствительно сильнымъ и независимымъ, давши только одному законодательному собранію право назначать и удалять его членовъ. Но въ 1875 г. положеніе было совершенно иное. Новая конституція учредила двѣ палаты и подчи-

---

[1]) См. т. I, стр. 338, прим. 3.

[2]) Законъ 21 мая 1872 г., ст. 10, 11, 17.

нила исполнительную власть правиламъ парламентскаго образа правленія. Всѣ власти были настолько ослаблены и уравновѣшены, что было бы безполезно и даже опасно создавать изъ государственнаго совѣта какъ бы независимую политическую силу. Президентъ республики потребовалъ права, принадлежавшаго всѣмъ существовавшимъ ранѣе правительствамъ, начиная съ VIII года республики, за исключеніемъ организованнаго въ 1848 г.),—назначать и уволнять государственныхъ совѣтниковъ [1]). Это было ему даровано, и это его право было внесено въ конституцію [2]). Такимъ образомъ простой законъ уже не могъ бы снова сдѣлать эти должности выборными, а также не могъ бы передать право ихъ замѣщенія какой-либо другой власти; для этого потребовался бы пересмотръ конституціи.

Чтобы покончить съ правомъ назначенія на государственныя должности, надо указать еще на то, что государственные чиновники, будутъ-ли они назначены непосредственно президентомъ республики или какою-либо другою подчиненною ему властью, юридически получаютъ свои права и полномочія не отъ него; источникомъ полномочій является конституція или законъ, т. е. верховная власть народа. Отъ нея они и получаютъ право пользоваться общественною силою въ предѣлахъ, присвоенныхъ ихъ должностямъ,—но никакъ не отъ президента республики. Послѣдній, назначая ихъ, исполняетъ только обязанности избирателя; конституція поручаетъ ему ихъ избраніе [3]). Въ Англіи, по формѣ, продолжаетъ существовать проти-

---

[1]) Въ засѣданіи 22 февраля 1875 г. докладчикъ комиссіи учредительныхъ законовъ сдѣлалъ слѣдующее заявленіе (*Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 561); „изъ словъ министра внутреннихъ дѣлъ, видно, что президентъ республики, желая составить большинство, необходимое для созданія сената, выразилъ готовность отказаться въ пользу національнаго собранія отъ прерогативы назначенія части сенаторовъ и удовольствоваться правомъ назначенія государственныхъ совѣтниковъ, которое должно быть возвращено ему".

[2]) Ст. 4 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. содержала также временныя постановленія, не имѣющія теперь никакого значенія: „Государственные совѣтники, назначенные въ силу закона 24 мая 1872 г., могутъ быть уволены, до истеченія срока ихъ полномочій, только съ соблюденіемъ формъ, предписанныхъ этимъ закономъ.—Послѣ распущенія національнаго собранія, это увольненіе можетъ быть постановлено только рѣшеніемъ Сената".

[3]) Декларація о правахъ человѣка и гражданина 1789 г., ст. 3: „Начало всякаго самодержавія пребываетъ по существу своему въ націи; никакое учрежденіе и никакой индивидуумъ не могутъ осуществлять

воположный взглядъ на дѣло, господствовавшій во Франціи при старомъ порядкѣ: публичныя должностныя лица все еще называются тамъ слугами монарха, *servants of the Crown*. Въ силу того же принципа народнаго самодержавія, правосудіе воздается во Франціи отъ имени не президента республики, а французскаго народа [1]); но исполнительная формула, которою заканчиваются копіи съ судебныхъ постановленій, приговоровъ и приказовъ, а также нотаріальные и всѣ вообще акты, исполненіе которыхъ можетъ быть принудительнымъ, пишется отъ имени президента республики. Здѣсь, какъ и при изданіи законовъ, примѣняется принципъ раздѣленія властей.

Въ дѣйствующей нынѣ французской конституціи ничего не говорится о правѣ отрѣшенія отъ должности государственныхъ чиновниковъ. Другія французскія конституціи высказывались, напротивъ того, очень опредѣленно въ этомъ отношеніи и регулировали право отрѣшенія, такъ же какъ и право назначенія [2]). Но для установле-

---

власти, которая не исходила бы отъ нея". См. любопытное примѣненіе этой идеи, сдѣланное въ 1792 г. послѣ отрѣшенія Людовика XVI отъ престола.—*Papiers de Barthélemy*, изданныя Jean Kaulek, т. I, Парижъ, 1886 г., стр. 29, п. 616 (сентябрь 1792 г.); Лебрёнъ къ Бартелеми: „Замѣчу вамъ, что... король, глава исполнительной власти, не представляетъ самъ по себѣ эту власть и еслибы онъ былъ отрѣшонъ отъ своихъ обязанностей, то это не повлекло-бы за собой остановки въ функціонированіи исполнительной власти. Таково мое мнѣніе. Но, предполагая даже, что король ни при какихъ обстоятельствахъ не могъ бы быть отдѣленъ отъ исполнительной власти... остается не менѣе вѣрнымъ, что акты короля, предшествовавшіе этому отдѣленію должны сохранять свою силу, до тѣхъ поръ пока законная власть не уничтожитъ ихъ. Назначенные ранѣе публичныя должностныя лица продолжаютъ исполнять свои обязанности, не нуждаясь въ томъ, чтобы ихъ полномочія были вновь подтверждены. Причина этого проста: эти чиновники—не агенты самодержавнаго короля, какъ это было ранѣе, а агенты самодержавнаго народа, назначенные королемъ, который является въ этомъ случаѣ только избирателемъ".

[1]) Декретъ отъ 2 сентября 1871 г., ст. 2.

[2]) Конституція VIII года, ст. 41: „Первый консулъ... *назначаетъ и увольняетъ по своему усмотрѣнію* членовъ государственнаго совѣта, министровъ, посланниковъ и другихъ членовъ дипломатическаго корпуса, офицеровъ сухопутной и морской арміи, членовъ мѣстной администраціи и правительственныхъ комиссаровъ, состоящихъ при судахъ. Онъ назначаетъ всѣхъ уголовныхъ и гражданскихъ судей, кромѣ мировыхъ и кассаціоннаго суда,—*но безъ права отрѣшать ихъ отъ должности*.—Конституція 1848 г., ст. 64: „Президентъ республики назначаетъ и отрѣшаетъ мини-

нія этого права достаточно однихъ основныхъ положеній. Въ самомъ дѣлѣ, несомнѣнно, что, въ принципѣ, всякій чиновникъ можетъ быть отрѣшенъ отъ должности, потому что онъ получаетъ свои полномочія исключительно въ интересахъ государства, а не въ своихъ собственныхъ; слѣдовательно эти полномочія могутъ быть отняты у него, какъ только его служба окажется не отвѣчающей общественнымъ интересамъ. Съ другой стороны, настолько же несомнѣнно, что, въ принципѣ, глава и носитель исполнительной власти имѣетъ право уволить всякаго подчиненнаго ему чиновника, потому что онъ не могъ бы успѣшно руководить исполнительною силою государства во всемъ ея составѣ, если бы не имѣлъ довѣрія къ должностнымъ лицамъ, состоящимъ въ его распоряженіи. Такимъ образомъ, въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ конституція также хранитъ молчаніе на этотъ счетъ, теорія и практика признаютъ за президентомъ общее право отрѣшать отъ должности федеральныхъ чиновниковъ и даже отрѣшать по своему усмотрѣнію и собственною властью тѣхъ изъ нихъ, назначать которыхъ онъ можетъ только съ согласія сената [1]). Такое же право [2]) должно быть признано и за президентомъ французской республики по отношенію къ разнымъ должностнымъ лицамъ. Но и здѣсь, такъ же какъ и въ вопросѣ о назначеніи и по тѣмъ же причинамъ, законъ можетъ вмѣшаться и ограничить это право. Онъ можетъ подчинить это отрѣшеніе извѣстнымъ условіемъ; можетъ передать какой-либо другой власти право отрѣшенія; можетъ сдѣлать въ большей или меньшей степени несмѣняемыми извѣстныя должности. Такъ онъ и поступилъ по отно-

---

стровъ.—Онъ назначаетъ и *увольняетъ*, въ совѣтѣ министровъ, дипломатическихъ агентовъ, высшихъ офицеровъ сухопутной и морской армій, префектовъ, высшее начальство сенской національной гвардіи, губернаторовъ Алжира и колоній, генеральныхъ прокуроровъ и другихъ высшихъ чиновниковъ.—Онъ назначаетъ и *увольняетъ*, по предложенію соотвѣтствующаго министра и съ соблюденіемъ условій, установленныхъ въ законѣ, второстепенныхъ агентовъ правительства".

[1]) Вгусе, *American commonwealth*, т. I[1], стр. 59.

[2]) Конституція 1848 г. распространяла это право отрѣшенія даже на выборныхъ чиновниковъ (ст. 65): „Президентъ имѣетъ право отстранить отъ должности на срокъ, не превышающій трехъ мѣсяцевъ, агентовъ исполнительной власти, избраныхъ гражданами. Онъ можетъ отстранить ихъ только съ согласія государственнаго совѣта.—Законъ укажетъ случаи, когда отстраненные отъ должности чиновники теряютъ право быть избранными вновь на тѣ же должности.—Лишеніе этого права можетъ состояться только въ силу судебнаго приговора".

шенію къ большинству должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства; онъ обезпечилъ также офицерамъ армій неприкосновенность ихъ чина [1]). Но все это опять-таки неприложимо къ дѣйствительнымъ членамъ государственнаго совѣта. Отрѣшеніе ихъ, также какъ и назначеніе, установлено въ конституціонномъ порядкѣ закономъ 25 февраля 1875 г. (ст. 4): «Назначенные такимъ образомъ государственные совѣтники могутъ быть уволены только декретомъ, постановленнымъ въ совѣтѣ министровъ». Отсюда вытекаетъ, что законъ не могъ бы сдѣлать этихъ должностей несмѣняемыми; онъ не могъ бы передать какой-либо другой власти право отрѣшенія отъ нихъ; онъ не могъ бы даже, какъ я думаю, подчинить это отрѣшеніе какимъ-либо условіямъ.

III.

Президенту республики «принадлежитъ право помилованія; амнистіи могутъ дарованы только закономъ»,—говорится въ статьѣ 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. Оба учрежденія, о которыхъ упоминается здѣсь, относятся къ области примѣненія уголовныхъ законовъ. Помилованіемъ называется такой актъ исполнительной власти, которымъ осужденный вполнѣ или отчасти освобождается отъ наказанія, наложеннаго на него законно и правильно произнесеннымъ приговоромъ, или же это наказаніе замѣняется другимъ, болѣе легкимъ. Но помилованіе не уничтожаетъ самого приговора; оно не уничтожаетъ даже въ принципѣ того лишенія или ограниченія правъ, которое можетъ вытекать, какъ второстепенное и производное наказаніе изъ главнаго [2]); помилованіе является какъ бы индивидуальной мѣрой Амнистія — гораздо болѣе энергичная мѣра; она юридически уничтожаетъ совершенное преступленіе. Не отмѣняя уголовнаго закона, въ силу котораго было наложено извѣстное наказаніе, она, имѣя обратное дѣйствіе, дѣлаетъ его непримѣнимымъ къ данному случаю и уничтожаетъ всѣ послѣдствія, которыя могли быть вызваны имъ. Она не

---

[1]) Конгрессъ соединенныхъ штатовъ также не разъ ограничивалъ право отрѣшать чиновниковъ отъ должностей, признанное за президентомъ; *Tenure of office Acts* 1869 и 1887 гг.—*American Commonwealth*, т. I[4], стр. 59, 60.

[2]) Однако, вотъ уже въ теченіе почти полувѣка, рядъ французскихъ законовъ по этому вопросу стремится дать исполнительной власти возможность устранять эти послѣдствія, тяготѣющія надъ помилованнымъ субъектомъ,—самымъ актомъ помилованія или же позднѣйшимъ постановленіемъ.

только отмѣняетъ наложенныя наказанія и самый приговоръ, но дѣлаетъ недѣйствительными начатыя преслѣдованія и невозможными тѣ, къ которымъ еще не было приступлено. Амнистія является общей мѣрою, касающеюся не одного опредѣленнаго лица, а всей данной категоріи преступленій, совершенныхъ при извѣстныхъ обстоятельствахъ или въ теченіе опредѣленнаго періода времени. Она мыслима только въ примѣненіи къ проступкамъ и преступленіямъ особаго свойства, не носящимъ—какова бы ни была ихъ важность—того позорнаго характера, который свойственъ большинству уголовныхъ преступленій,—къ политическимъ, военнымъ и фискальнымъ. Помилованіе и амнистія—учрежденія очень древняго происхожденія; они уже встрѣчаются въ правѣ Римской Имперіи, но не отличались впрочемъ тогда съ достаточной ясностью другъ отъ друга; они проявлялись въ формѣ различныхъ актовъ, носившихъ имена *abolitio*, *indulgentia*, *restitutio in integrum*, и даровывались императоромъ или сенатомъ [1]). Но въ старомъ французскомъ правѣ, какъ и въ правѣ другихъ европейскихъ манархій, они слились съ съ общей и болѣе широкой доктриной и явились лишь частными ея приложеніями, въ настоящее же время они являются частичными пережитками удерживающимися по причинѣ ихъ спеціальной полезности.

Въ настоящее время законъ представляетъ собой общее правило, однообразное для всѣхъ и неизбѣжное, въ томъ смыслѣ, что ни одна изъ публичныхъ властей, юридически, не можетъ устранить примѣненія его къ какому либо частному случаю. Пока законъ въ силѣ, исполнительная и судебная власти обязаны строго и добросовѣстно примѣнять его; уклонившись отъ этой обязанности, онѣ совершили-бы неправильный и юридически неоправдываемый актъ. Законодательная власть можетъ конечно отмѣнить законъ; но пока онъ остается въ силѣ и не измѣненъ, она не вправѣ запретить или отстранить его примѣненіе къ какому-нибудь спеціальному случаю, разъ этотъ случай предусмотрѣнъ закономъ.

Въ средніе вѣка держалось совершенно иное представленіе о законѣ, заимствовавшее нѣкоторые изъ своихъ элементовъ у римскаго права, но возникшее главнымъ образомъ подъ вліяніемъ каноническаго. Въ принципѣ, законъ понимался тогда также, какъ общее правило, однообразное для всѣхъ; но при этомъ допускалось, что государь, соединявшій въ своихъ рукахъ всѣ виды власти, законода-

---

[1]) Законъ 1, § 10, Д., *De post.*, III, 1.

тельную, исполнительную и судебную, могъ, если представлялось для этого достаточное основаніе, *разрѣшить* не примѣнять закона къ данному лицу или факту, сохраняя однако за закономъ всю его силу и его общее значеніе [1]). Такое разрѣшеніе могло относиться къ будущему времени или даже къ прошедшему (что случалось чаще) и тогда оно имѣло обратное дѣйствіе. Къ этому послѣднему случаю и сводилось право помилованія [2]), а также и амнистія, которая юридически не отличалась тогда отъ помилованія; она представляла только болѣе полное и логическое примѣненіе права диспенсаціи. Въ такой системѣ—что было вполнѣ логично—амнистіи, такъ же какъ и помилованія могли быть индивидуальными, какъ это доказываютъ, *lettres de grâce* стараго французскаго права [3]).

Новѣйшее право отвергло эту теорію. Одна изъ статей англійскаго Билля о Правахъ была составлена съ спеціальною цѣлію лишить корону права диспенсаціи [4]). Во Франціи къ тому же результату пришли однимъ провозглашеніемъ и примѣненіемъ принципа раздѣленія властей [5]); мы увидимъ даже, что, благодаря чрезмѣрной послѣдовательности въ примѣненіи этого принципа, право помилованія было сначала вовсе уничтожено во Франціи.

Но если власть, разрѣшающая не примѣнять законъ, исчезла, какъ общее право, извѣстное число его частныхъ примѣненій сохранилось на практикѣ и даже вписано въ законъ, по причинѣ ихъ

---

[1]) Esmein, *Le mariage en droit canonique*, т. II, стр. 316 и слѣд.

[2]) Vattel, *Le droit des gens*, § 173: „*О правѣ помилованія*.—Самая природа правительства требуетъ, чтобы исполнитель законовъ имѣлъ право *разрѣшать не примѣнять ихъ*, когда онъ можетъ это сдѣлать, не причиняя никому потери, и въ тѣхъ особыхъ случаяхъ, когда благо государства требуетъ исключенія. Отсюда слѣдуетъ, что право помилованія—аттрибутъ верховной власти. Но государь во всѣхъ своихъ поступкахъ, какъ въ своихъ суровыхъ мѣрахъ, такъ и въ своемъ милосердіи, долженъ имѣть въ виду только наибольшее благо общества“.—Ср. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 2-е изд., стр. 444.

[3]) Esmein *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 2-е изд., стр. 445.

[4]) См. выше, стр. 49. Англійскій парламентъ самъ продолжалъ однако примѣнять право диспенсаціи, вотируя такъ называемые *bills of indemnity*, т. е. статуты, „имѣвшіе цѣлью сдѣлать законными акты, которые въ минуту ихъ совершенія были незаконными,—или же освободить лицъ, къ которымъ примѣнялись эти билли, отъ тѣхъ наказаній, которыя они могли навлечь на себя, нарушивъ законъ“. Юридически, это—настоящіе законы объ амнистіи.

[5]) Однако Хартія 1830 г. прямо отрицаетъ за королевской властью право диспенсаціи (см. выше).

безспорно полезнаго значенія. Таково разрѣшеніе брака между родственниками или свойственниками, которое можетъ быть дано президентомъ республики на основаніи 145 и 164 статей гражданскаго кодекса; таковы разрѣшающія граматы *(lettres de dispense)*, выдаваемыя судьямъ, состоящимъ въ родствѣ или свойствѣ, чтобы они могли засѣдать въ одномъ и томъ же судебномъ учрежденіи,—на основаніи закона 20 апрѣля 1810 г. (ст. 33) [1]). Таковы наконецъ помилованіе и амнистія, область примѣненія которыхъ гораздо обширнѣе.

Право помилованія является необходимостью во всякомъ благоустроенномъ государствѣ. Польза, приносимая имъ, троякаго рода: 1° До какого бы совершенства ни дошло уголовное судопроизводство, какова бы ни была проницательность и опытность судей, невозможно представить себѣ, чтобы при отправленіи карательнаго правосудія не происходило судебныхъ ошибокъ, чтобы не осуждались иногда невинные; но нѣтъ злоупотребленія, которое вызывало-бы большее общественное негодованіе, нѣтъ ошибки, которая требовала бы болѣе скораго исправленія. Помилованіе даетъ возможность исправить ошибки этого рода, если не самымъ полнымъ, то по крайней мѣрѣ наиболѣе быстрымъ и вѣрнымъ способомъ. Безъ сомнѣнія, помилованіе не исправляетъ ошибки вполнѣ, потому что не уничтожаетъ приговора и всѣхъ вытекающихъ изъ него послѣдствій; но процедура пересмотра дѣла, путемъ котораго въ такихъ случаяхъ можно добиться полнаго признанія судебной ошибки (ст. 443 и слѣд. уложенія объ уголовномъ слѣдствіи), хотя и расширена недавнимъ закономъ, но все-таки еще не распространяется на всѣ случаи; она долго тянется и связана съ затрудненіями. Помилованіе, напротивъ того, примѣняется очень легко и, прекращая наказаніе, доставляетъ осужденному немедленное облегченіе.—2° Какъ бы ни былъ совершенъ уголовный законъ, невозможно допустить, чтобы, назначая наказаніе за извѣстное преступленіе, онъ предусмотрѣлъ всѣ смягчающія обстоятельства, которыя могутъ представиться въ пользу обвиняемаго. Иногда случается, что приговоръ, который слѣдовало бы произнести на основаніи закона, находится въ явномъ несоотвѣтствіи съ совершеннымъ дѣяніемъ; правда, французское уголовное законодательство достигло въ этомъ

---

[1]) Повидимому, на практикѣ, право диспенсаціи удержано по отношенію къ распоряженіямъ, издаваемымъ путемъ министерскихъ декретовъ или постановленій.

отношеніи значительной гибкости; система смягчающихъ обстоятельствъ позволяетъ судьѣ уменьшать исправительныя наказанія до наименьшаго размѣра такъ называемыхъ *peines de simple police* (ихъ наибольшій размѣръ не можетъ превысить пяти дней заключенія и пятнадцати франковъ штрафа); за послѣднія десять лѣтъ были сдѣланы дальнѣйшіе и рѣшительные шаги въ этомъ направленіи: законъ 14 августа 1885 г., допускающій въ извѣстныхъ случаяхъ условное освобожденіе осужденнаго ранѣе истеченія срока его наказанія; законъ 26 марта 1891 года, разрѣшающій судьямъ исправительныхъ судовъ пріостановлять иногда исполненіе наложеннаго ими наказанія, которое, въ такихъ случаяхъ, черезъ пять лѣтъ, окончательно снимается съ виновнаго—дали администраціи и судьямъ новыя средства смягчать или устранять излишнюю строгость уголовныхъ законовъ. Но всѣ эти средства могутъ иногда оказаться юридически неприложимыми или же ими могутъ не воспользоваться въ надлежащее время. Тогда помилованіе поможетъ и здѣсь возстановить равновѣсіе между гуманностью и правосудіемъ.—3°. Наконецъ помилованіе можетъ усилить морализующій характеръ налагаемыхъ наказаній, если будетъ методически и разумно прилагаться къ осужденнымъ, заслужившимъ своимъ трудолюбіемъ и хорошимъ поведеніемъ сокращеніе срока ихъ наказаній. Такое примѣненіе права помилованія сдѣлалось наиболѣе обычнымъ въ новѣйшія времена. Правда, во Франціи, законъ 14 августа 1885 г., разрѣшающій условное освобожденіе — средство болѣе простое и дѣйствительное — сдѣлалъ отчасти безполезнымъ этого рода примѣненіе права помилованія; но оно сохраняетъ все свое полезное значеніе въ тѣхъ случаяхъ, на которыя законъ 14 августа 1885 г. не распространяется, или когда представляется справедливымъ даровать немедленно же осужденному окончательное освобожденіе отъ наказанія. Всѣ эти соображенія показываютъ въ то же время, что право помилованія должно естественно принадлежать исполнительной власти. Не говоря уже о томъ, что помилованіе, являясь индивидуальнымъ актомъ, мало соотвѣтствуетъ духу законодательной власти, только одна исполнительная власть и можетъ съ пользою осуществлять это право, такъ какъ только въ ея рукахъ могутъ сосредоточиваться всѣ необходимыя для этого свѣдѣнія. Это право сдѣлалось настолько обычнымъ во Франціи, что, даже въ отсутствіе всякой конституціи, оно осуществлялось временными правительствами, какъ напр. въ 1848 г. [1]).

---

[1]) Докладъ комиссіи, которой было поручено разсмотрѣть проектъ

Что касается амнистіи, то иногда она составляетъ политическую необходимость. Она обязана своимъ появленіемъ и даже своимъ именемъ потребности въ примиреніи, естественно возникающей въ средѣ націи послѣ періода борьбы и внутреннихъ потрясеній. Когда послѣ борьбы партій, одна изъ нихъ торжествуетъ полную побѣду и вкладываетъ въ ножны законное оружіе, которымъ пользовалось противъ своихъ противниковъ, лучшее, что она можетъ сдѣлать, это—предать полному забвенію прошлое; юридическимъ средствомъ для этого является амнистія, которая уничтожаетъ самое существованіе данныхъ политическихъ преступленій и проступковъ. Но такъ какъ амнистія наноситъ ущербъ закону, дѣлая его, путемъ обратнаго дѣйствія, непримѣнимымъ къ фактамъ, которые однако предусмотрѣны имъ, то право даровать ее вполнѣ естественно и раціонально принадлежитъ только законодателю, тѣмъ болѣе что, будучи общей коллективной мѣрой, она относится къ разряду тѣхъ рѣшеній, которыя обыкновенно принимаются законодательною властью. Право помилованія, напротивъ того, хотя при старомъ порядкѣ оно также считалось примѣненіемъ диспенсаціоннаго права, въ гораздо меньшей степени уничтожаетъ дѣйствіе уголовнаго закона: въ этомъ случаѣ законъ былъ примѣненъ и приговоръ продолжаетъ существовать; измѣняется только его исполненіе. Вслѣдствіе этого можно было, не нарушая основныхъ принциповъ государственнаго права, передать право помилованія въ руки исполнительной власти.

Однако я выше упомянулъ, что во Франціи, вслѣдъ за революціей, право помилованія сначала исчезло совершенно. Люди, засѣдавшіе въ первыхъ французскихъ представительныхъ собраніяхъ, относились къ нему съ явною враждою. Они видѣли въ немъ посягательство исполнительной власти на законодательную (что было отчасти вѣрно [1]) или скорѣе на судебную (послѣднее невѣрно, такъ

сдѣлавшійся закономъ 17 іюня 1871 г.: „Не разъ случалось, что, при отсутствіи соотвѣтствующаго текста закона и конституціи, руководились предшествовавшею практикою (по отношенію къ праву помилованія). Такъ было въ 1848, съ конца февраля и до ноября мѣсяца; такъ это дѣлается и въ настоящее время: принимая во вниманіе декретъ Національнаго Собранія, назначившій главу исполнительной власти, правительство полагало, что милосердіе не было изъято изъ этого общаго полномочія".

[1]) См. Châteaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, гл. VII, стр. 14. „Король стоитъ даже выше закона, такъ какъ онъ одинъ можетъ миловать, и голосъ его одного можетъ звучать громче голоса закона".

какъ судья, миссія котораго ограничивается постановкой приговора, произноситъ этотъ приговоръ, и онъ остается въ силѣ). Они боялись также, чтобы исполнительная власть не злоупотребляла этимъ правомъ съ цѣлію помѣшать практическому примѣненію только что провозглашеннаго тогда великаго принципа равной наказуемости однихъ и тѣхъ же дѣяній; а въ виду употребленія, какое дѣлалось изъ королевскихъ грамотъ о помилованіи при старомъ порядкѣ [1]), это опасеніе было вполнѣ естественно въ 1789 г. Наконецъ они были убѣждены, что во всѣхъ важныхъ дѣлахъ участіе присяжныхъ дѣлало излишнимъ даже самое законное примѣненіе права помилованія, такъ какъ должно было совершенно устранить возможность судебныхъ ошибокъ. Надо прибавить еще, что, хотя Монтескьё и признавалъ право помилованія лучшимъ аттрибутомъ верховной власти монарха, но онъ повидимому не допускалъ его въ республикахъ. Беккаріа же прямо отвергалъ его въ своемъ знаменитомъ трактатѣ [2]). Однако мы не находимъ никакого постановленія по этому вопросу ни въ конституціи 1791 г., ни въ конституціи III г. республики. Законъ объ отмѣнѣ права помилованія былъ просто внесенъ въ Уголовный Сводъ 1791 г., въ которомъ читаемъ слѣдующее: «примѣненіе всѣхъ актовъ, имѣющихъ цѣлію помѣшать дѣйствію уголовнаго правосудія: грамотъ о помилованіи, прощеніи или смягченіи наказаній, отмѣняется по отношенію къ преступленіямъ, подлежащимъ суду присяжныхъ.»

Что касается амнистій, то законодательныя собранія революціонной эпохи декретировали ихъ нѣсколько разъ [3]). Для учредительнаго Собранія и конвента это не представляло никакихъ затрудненій, потому что оба они обладали верховною властью. Во времена Директоріи и Консульства также было даровано нѣсколько амнистій, по поводу вандейскихъ войнъ, отъ имени одной исполнительной власти.

---

[1]) Уголовный Сводъ 25 сентября 1791 г., часть 1, тит. 7, ст. 13. Можно замѣтить, что эта статья имѣла въ виду главнымъ образомъ грамоты, которыя при старомъ порядкѣ были равносильны амнистіямъ и дѣйствительно останавливали ходъ уголовнаго правосудія; см. по этому вопросу мой *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 2-е и д., стр. 445. Съ другой стороны, Уголовный Кодексъ 1791 г. отмѣнялъ примѣненіе этихъ грамотъ только къ преступленіямъ, подлежавшимъ разбирательству суда присяжныхъ.

[2]) Montesquieu, *Esprit des lois*, кн. VI, гл. V и XXI;—Beccaria, *Des délits et des peines*, гл, XXI.

[3]) Законы 14 сентября 1791 г. и 4 брюмера IV года.

Безъ сомнѣнія эти мѣры признавались тогда вызванными военнымъ положеніемъ и не подлежавшими вѣдѣнію конституціи [1]).

Достойно вниманія, что авторы конституціи Соединенныхъ Штатовъ, положившіе въ основаніе ея строгое раздѣленіе трехъ видовъ власти, дали въ данномъ вопросѣ совсѣмъ иное толкованіе этому принципу. Они признали за президентомъ право даровать «помилованіе и прощеніе» во всѣхъ преступленіяхъ, совершенныхъ противъ Соединенныхъ Штатовъ, за исключеніемъ случая обвиненія министровъ въ государственной измѣнѣ (*impeachment*); [2]) употребленные здѣсь термины, смыслъ которыхъ хорошо установленъ въ англійскомъ правѣ, обнимаютъ всѣ тѣ случаи, къ которымъ примѣнялись *lettres de grâce* стараго французскаго права; это значитъ, что президентъ можетъ не только осуществлять право помилованія въ собственномъ значеніи этого слова (полная или частичная отмѣна, или смягченіе наказанія, наложеннаго судебнымъ приговоромъ), но также амнистировать какое-либо отдѣльное лице, совершившее опредѣленное преступленіе, такъ что всякое преслѣдованіе его дѣлается невозможнымъ [3]). Конституціи отдѣльныхъ штатовъ, вообще говоря, также даруютъ губернатору право помилованія. Очевидно, что въ этомъ вопросѣ вліяніе традиціонныхъ принциповъ англійскаго права пересилило вліяніе ученія Монтескье.

Во Франціи право помилованія вновь появилось въ учредительныхъ законахъ, вмѣстѣ съ пожизненнымъ консульствомъ, а именно—въ сенатусъ-консультѣ 16 термидера X года республики, въ ст. 86: «Первый консулъ имѣетъ право даровать помилованіе. Онъ осуществляетъ это право по выслушаніи мнѣнія Совѣта, состоящаго изъ главнаго судьи, двухъ министровъ, двухъ государственныхъ совѣтниковъ и двухъ судей кассаціоннаго трибунала. Это право, разумѣется, было сохранено, въ пользу короля, и въ Хартіяхъ 1814 [4]) и 1830 г.г. [5]). Но въ нихъ ничего не говорилось относительно ам-

---

[1]) *Mémoires de Barras,* изд. Дюрюи, т. II, стр. 90 (26 жерминаля IV года): „Съ нашего разрѣшенія Гошъ амнистируетъ дезертеровъ, являющихся къ нему съ повинной и сложившихъ оружіе“. Но это былъ, такъ сказать, внѣ-юридическій актъ, касавшійся военной дисциплины.—Постановленіе консуловъ отъ 7 нивоза VIII года, ст. 3 и 4.

[2]) Ст. 2, от. 2, парагр. 1: „He shall hove power *to grant reprieves and pardons* for offences against tle United States, except in cases of impeachment“

[3]) Story, *Commentaries,* § 1494 и слѣд.

[4]) Ст. 67: „Король имѣетъ право даровать помилованіе и смягчать наказанія“.

[5]) Ст. 58, тождественная статьѣ 67 Хартіи 1814 г.

нистіи. Послѣ продолжительныхъ теоретическихъ пререканій, было рѣшено понимать это умолчаніе въ томъ смыслѣ, что право помилованія естественно обнимало также и право амнистіи, и что слѣдовательно король могъ даровать амнистіи своей собственной властью [1]). Такое толкованіе противорѣчило юридическимъ принципамъ, но надо признать, что оно согласовалось съ традиціями и духомъ монархическаго образа правленія. Вслѣдствіе этого, позднѣе, оно было подтверждено сенатусъ-консультомъ 25—30 ноября 1852 г., которымъ возстановлялась имперія и статья 1 котораго гласила: «Императоръ имѣетъ право даровать помилованіе и амнистіи» [2]); то же самое было повторено конституціей 21 мая 1870 г. (ст. 16). Но въ конституціи 1848 г. было проведено разъясненное нами выше различіе; въ ней говорилось (ст. 55): «Президентъ республики имѣетъ право даровать помилованіе, но въ каждомъ отдѣленомъ случаѣ долженъ предварительно выслушать мнѣніе государственнаго совѣта.—Амнистіи могутъ быть дарованы только въ формѣ закона....» Это различіе было удержано въ законѣ 17 іюня 1871 г., предоставившемъ главѣ исполнительной власти право помилованія (ст. 1 и 2); оно проведено и въ учредительномъ законѣ 25 февраля 1875 г.

Учредительные законы 1875 г. не обязываютъ президента республики, какъ обязывали его нѣкоторые изъ предшествовавшихъ конституцій, осуществлять свое право помилованія только послѣ пред-

---

[1]) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, т. IV, стр. 353 и слѣд.—Hello, *Du régime constitutionnel*, 3-е изд., Парижъ, 1848 г., т. II, стр. 76: „Составляетъ-ли амнистія исключительно область закона или же она сливается съ правомъ помилованія, составляя только особую форму милосердія государя, отвѣчающую потребностямъ его политики,—и можетъ ли она быть дарована ордонансомъ? Кассаціонный судъ высказался въ пользу ордонанса въ постановленіи отъ 19 іюля 1839 г. (Д. 39. 1.361). Вотъ его мотивировка: „Принимая во вниманіе, что это право вытекаетъ изъ ст. 58 Хартіи, какъ она всегда понималась и примѣнялась“.—Впрочемъ такое толкованіе встрѣтило рѣшительныхъ противниковъ. Послѣдніе ссылались главнымъ образомъ на ту статью Хартіи 1830 г., въ которой отрицается право короля разрѣшать неисполненіе законовъ; такимъ образомъ выясняется истинный и первоначальный характеръ амнистіи.—Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, т. IV, стр. 353;—Hello, *Du régime constitutionnel*, т. II, стр. 78: „Вопросъ объ амнистіи не можетъ быть разсматриваемъ съ точки зрѣнія традицій, съ которыми Хартія 1830 г. порвала; этотъ вопросъ долженъ быть взятъ самъ по себѣ, и тогда онъ сводится къ слѣдующему: освобождаетъ ли указъ объ амнистіи отъ исполненія закона?“

[2]) Въ конституціи 14 января 1852 г. о президентѣ было сказано только слѣдующее (ст. 9): „Онъ имѣетъ право даровать помилованіе“.

варительнаго совѣщанія съ извѣстными должностными лицами или учрежденіями [1]). Такая предосторожность сдѣлалась безполезной, такъ какъ тѣ же результаты достигаются правилами парламентскаго образа правленія. Декретъ, объявляющій помилованіе, подобно всѣмъ остальнымъ актамъ президента, долженъ быть скрѣпленъ подписью одного изъ министровъ. Кромѣ того, всякое прошеніе о помилованіи или предложеніе въ этомъ смыслѣ, исходящее отъ самихъ министровъ, разсматриваются, въ установленномъ порядкѣ, особымъ департаментомъ министерства юстиціи. Въ большинствѣ случаевъ, помилованіе не носитъ въ настоящее время прежняго характера болѣе или менѣе произвольной мѣры.

Въ учредительныхъ законахъ 1875 г. не встрѣчается также того, такъ сказать, классическаго ограниченія права помилованія, которое установлено въ Англіи *Актомъ о Престолонаслѣдіи (Act of settlemen)* и въ силу котораго это право объявлено безсильнымъ противъ преслѣдованія, начатаго нижней палатой *(impeachment)* [2]). Это традиціонное ограниченіе внесено въ конституцію Соединенныхъ Штатовъ. Равнымъ образомъ въ статѣ 55 конституціи 1848 г. читаемъ слѣдующее: «Президентъ республики, министры, также какъ и всѣ другія лица, осужденныя Верховнымъ Трибуналомъ, могутъ быть помилованы только Національнымъ Собраніемъ». Наконецъ законъ 17 іюня 1871 г., предоставляющій главѣ исполнительной власти право помилованія прибавляетъ (ст. 3): «Тѣмъ не менѣе министры и другія должностныя лица или сановники, преданные суду по повелѣнію Національнаго Собранія, могутъ быть помилованы только путемъ закона». Въ настоящее время не существуетъ никакого постановленія въ этомъ родѣ. Отсюда вытекаетъ, что, юридически, президентъ республики имѣетъ право помиловать министровъ, осужденныхъ сенатомъ за преступленія, совершенныя ими при исполненіи своихъ обязанностей, и преданныхъ суду палатою депутатовъ [3]); онъ могъ бы помиловать даже своего предшественника, осужденнаго сенатомъ по обвиненію въ государственной измѣнѣ [4]).

---

[1]) Ст. 4 закона 17 іюня 1871 г. Она разрѣшала президенту республики осуществлять свое право помилованія даже по отношенію къ лицамъ, осужденнымъ за участіе въ инсуррекціи 1871 г., но только съ согласія коммиссіи, назначенной Національнымъ Собраніемъ.

[2]) См. т. I, стр. 86.

[3]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 12.

[4]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 6;—учредительный законъ 16 іюля 1876 г., ст. 12.

Но парламентскій образъ правленія и полная отвѣтственность министровъ дѣлаютъ такого рода случаи невозможными.

IV.

Согласно ст. 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., президентъ республики «распоряжается военными силами государства». Это—естественное и необходимое постановленіе, такъ какъ распоряженіе и пользованіе военною силою для обезпеченія порядка и спокойствія внутри государства, а также для его защиты отъ нападенія извнѣ, составляютъ одну изъ основныхъ прерогативъ исполнительной власти. Въ этомъ заключалось ея первоначальное назначеніе; это — самая древняя изъ ея обязанностей. Но здѣсь возникаетъ другой, очень щекотливый вопросъ: если носителю исполнительной власти естественно принадлежитъ право, въ силу котораго онъ можетъ направить военную силу на тотъ или другой пунктъ національной территоріи или на ту или другую чужеземную территорію, то имѣетъ-ли онъ право лично командовать войсками, т. е. стать въ ихъ главѣ въ качествѣ полководца, комбинировать ихъ стратегическія движенія? Предоставить ему это право было бы очень опасно. Кто поручится, что глава исполнительной власти всегда будетъ обладать знаніями и способностями, необходимыми для того, чтобы предводительствовать арміей въ походѣ и на полѣ сраженія? Еслибы онъ даже обладалъ всѣми необходимыми для этого данными, то во время войны его настоящее мѣсто все-таки тамъ, гдѣ засѣдаетъ правительство и гдѣ его присутствіе требуется для поддержанія безопасности внутри государства въ періодъ національнаго кризиса. Монархическія конституціи врядъ ли могли бы лишить этой прерогативы главу государства, такъ какъ по отношенію къ королевскимъ династіямъ еще господствуетъ старая традиція, въ силу которой король считается предназначеннымъ къ военному дѣлу и получаетъ соотвѣтствующее спеціальное воспитаніе; но въ республиканскихъ конституціяхъ ничто не мѣшало установиться мудрому правилу, гласящему, что носитель исполнительной власти не имѣетъ права лично командовать арміей. Это запрещеніе почти безполезно въ томъ случаѣ, когда президентъ—не военный, такъ какъ у него врядъ-ли можетъ явиться, тогда желаніе начальствовать арміей; но совсѣмъ иное дѣло, когда главою исполнительной власти избранъ офицеръ: военныя способности этого офицера могли-бы оказаться посредственными; между тѣмъ онъ имѣлъ бы право взять на себя

роль главнокомандующаго всѣми военными силами государства. Вслѣдствіе этого вышеупомянутое запрещеніе тщательно вписано въ конституціи III года республики [1]) и 1848 года [2]). Правда его нѣтъ въ конституціи 14 января 1852 года [3]), такъ же какъ его не было въ конституціи VIII года республики; но мы уже встрѣчаемъ его въ конституціонномъ проектѣ, представленномъ въ мартѣ 1873 г. Дюфоромъ [4]). Во время обсужденія учредительныхъ законовъ 1875 г. оно было снова предложено въ поправкѣ Барта, въ защиту которой ея авторомъ были выставлены самые сильные аргументы [5]). Онъ могъ бы присоединить къ нимъ еще одинъ, вытекающій изъ самыхъ свойствъ парламентскаго образа правленія: такъ какъ командованіе арміей предполагаетъ со стороны командующаго рядъ вполнѣ личныхъ актовъ, то дѣйствія президента республики не могли бы въ этомъ случаѣ покрываться отвѣтственностью министровъ. Не смотря на все это, постановленіе, о которомъ идетъ рѣчь, не было принято въ виду вмѣшательства Макъ-Магона, занимавшаго тогда постъ президента республики. Министръ внутреннихъ дѣлъ, генералъ Шабо-Латуръ, сдѣлалъ отъ его имени слѣдующее заявленіе: «Я уполномоченъ передать Собранію, что, еслибы оно вотировало постановленіе, которое помѣшало бы маршалу Макъ-Магону обнажить шпагу для защиты своей страны, онъ черезъ двадцать четыре часа сложилъ-бы съ себя званіе президента республики» [6]). Поправка была отвергнута. Такимъ образомъ во Франціи не существуетъ въ настоящее время конституціоннаго постановленія, которое мѣшалобы президенту республики принять на себя личное командованіе войсками [7]). Но нормальный ходъ парламентскаго образа правленія

---

[1]) Ст 144: „Директорія распоряжается военными силами, но ни вся директорія коллективно, ни одинъ изъ ея членовъ не могутъ ни въ какомъ случаѣ коммандовать ею ни въ періодъ исполненія ими ихъ обязанностей, ни въ теченіе двухъ лѣтъ послѣ истеченія срока ихъ полномочій“.

[2]) Ст. 50: „Онъ распоряжается военными силами, но безъ права личнаго командованія ими“.

[3]) Ст. 6 гласила: „Президентъ республики—глава государства; онъ командуетъ сухопутными и морскими военными силами“.

[4]) Въ ст. 14 о президентѣ сказано: „Онъ распоряжается военными силами безъ права личнаго командованія ими“.

[5]) Marcel Barthe въ засѣданіи Національнаго Собранія 1 февраля 1875 г. *Annales de l'assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 386).

[6]) Засѣданіе 1 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 386).

[7]) Слѣдуетъ замѣтить, что въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ

естественно приводитъ къ тому, что осуществленіе подобнаго права дѣлается невозможнымъ, какъ это уже и воспослѣдовало въ Англіи [1]).

Впрочемъ распоряженіе военными силами не предоставлено на полное усмотрѣніе президента республики. Онъ можетъ пользоваться ими внутри государства только согласно съ законами и съ цѣлью обезпечить ихъ выполненіе и уваженіе къ нимъ. Чаще всего военныя силы приводятся въ дѣйствіе не имъ самимъ, а министромъ или какимъ либо другимъ агентомъ исполненія, получившимъ по закону право обращаться къ ихъ содѣйствію. Кромѣ того, какъ мы увидимъ ниже, президентъ каждой изъ палатъ имѣетъ право требовать непосредственно вооруженной силы для защиты того собранія, въ которомъ онъ предсѣдательствуетъ.

Чтобы президентъ республики могъ направить военныя силы государства на борьбу съ чужеземнымъ врагомъ, необходимо, въ принципѣ, предварительное объявленіе въ установленномъ порядкѣ войны. Условія, въ которыхъ это происходитъ будутъ изучены мною ниже.

§ 3. Полномочія президента, касающіяся его отношеній къ палатамъ.

Полномочія, дающія президенту республики возможность оказывать извѣстное вліяніе на палаты, дѣлятся на двѣ группы. Одни изъ нихъ относятся къ законодательной функціи въ собственномъ смыслѣ; другія имѣютъ цѣлью регулировать общую дѣятельность парламента; послѣдніе какъ бы даютъ президенту право предоставлять слово палатамъ и лишать ихъ его.

I.

Относительно полномій первой категоріи мнѣ придется сказать лишь нѣсколько словъ. Этихъ полномочій два. Одно изъ нихъ уже извѣстно намъ: это—право президента требовать отъ палатъ новаго обсужденія вотированнаго ими закона; оно является предохрани-

---

также не встрѣчается запрещенія этого рода. Ст. 2, отд. 2: „Президентъ будетъ главнокомандующимъ сухопутной и морской арміи Соединенныхъ Штатовъ, а равно и милиціи различныхъ штатовъ, когда она будетъ призвана на дѣйствительную службу“.

[1]) См. т. I, стр. 92.

тельнымъ средствомъ противъ злоупотребленія парламентской инициативой и сопряженныхъ съ ней опасностей; я указалъ впрочемъ, какъ невелико практическое значеніе этого права [1]). Другое полномочіе заключается въ правѣ законодательнаго почина предоставленномъ президенту на ряду съ обѣими палатами [2]). Французскіе учредительные законы приняли въ этомъ вопросѣ самое мудрое рѣшеніе, единственное впрочемъ, согласное съ духомъ парламентскаго образа правленія [3]). Но во Франціи оно явилось среднимъ рѣшеніемъ, къ которому пришли послѣ колебаній между крайностями въ двухъ противоположныхъ направленіяхъ. Конституціи 1791 г. и III года республики, какъ мы знаемъ, предоставляли право предлагать законы одному законодательному корпусу [4]); конституція VIII года республики, подъ вліяніемъ неумѣренной реакціи, присвоила его одному правительству (ст. 25, 26, 44); это постановленіе было удержано Хартіей 1814 г. [5]), а затѣмъ воспроизведено въ консти-

---

[1]) См. выше, стр. 77, 78.

[2]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 3: „Президенту республики принадлежитъ законодательный починъ, на ряду съ членами обѣихъ палатъ“.

[3]) Однако нѣкоторые публицисты, основываясь на обычаяхъ, которымъ слѣдуютъ въ Англіи, предпочли бы, чтобы, при парламентскомъ образѣ правленія, законодательный починъ не принадлежалъ юридически носителю исполнительной власти и чтобы министры предлагали правительственные законопроекты въ качествѣ членовъ парламента. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, кн. II, гл. III, стр. 97: „Было бы выгоднѣе слѣдовать въ этомъ случаѣ примѣру англійскаго парламента, гдѣ глава кабинета предлагаетъ отъ своего собственнаго имени и въ качествѣ депутата тѣ мѣры, которыя онъ считаетъ полезными, никогда не ссылаясь передъ парламентомъ на имя и желанія государя. Какъ бы ни привыкла нація къ конституціонной фикціи, все-таки нельзя не видѣть неудобства, когда отъ имени государя и какъ выраженіе его желаній, предлагаются мѣры, неудача которыхъ, иногда очень шумная, можетъ быть сочтена за неудачу, испытанную короной; въ республикѣ же такой порядокъ можетъ ослабить президентскую власть, необходимую для исполненія законовъ“.

[4]) См. т. I, стр. 296.

[5]) Палаты могли только (ст. 19) „просить короля предложить законъ по тому или другому вопросу и указать, въ чемъ по ихъ мнѣнію должно было заключаться содержаніе этого закона“. Это какъ разъ тотъ же коррективъ, который допускаетъ противоположныя системы въ пользу исполнительной власти (см. т. I, стр. 297). Впрочемъ при дѣйствіи Хартіи 1814 г. палаты отвоевали себѣ право вносить поправки къ законо-проектамъ, предложеннымъ короною.

туціи 14 января 1852 г. [1]). Среднее рѣшеніе, предоставлявшее законодательный починъ совмѣстно законодательной и исполнительной властямъ, было вписано въ Хартію 1830 г. (ст. 15) и въ конституцію 1848 г [2]). Оно примѣнялось на практикѣ, въ силу постановленія Національнаго Собранія, въ промежутокъ времени отъ 1871 до 1875 г. [3]) и перешло въ дѣйствующую нынѣ конституцію. Ниже, при изученіи способа изготовленія законовъ, мы увидимъ, какимъ образомъ осуществляется право законодательной иниціативы, признанное за президентомъ французской республики.

II.

Прерогативъ президента республики, отнесенныхъ мною ко второй группѣ, числомъ три: 1° право созывать палаты, отсрочивать и закрывать сессіи; 2° право распускать палату депутатовъ ранѣе истеченія срока ея полномочій; 3° право обращаться съ посланіями къ палатамъ.

Продолжительность существованія представительныхъ собраній, разсматриваемыхъ въ ихъ цѣломъ, иногда бываетъ безгранична, а именно въ томъ случаѣ, когда они возобновляются по частямъ; иногда же, напротивъ того, срокъ ихъ полномочій ограниченъ, т. е. они возобновляются во всемъ составѣ и черезъ опредѣленные промежутки времени. Но казалось бы, что какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ, до истеченія срока ихъ полномочій, они должны функціонировать непрерывно или по крайней, мѣрѣ, должны имѣть право на это,—имѣть право отсрочивать или прекращать свои работы только по своему собственному рѣшенію. Такова именно одна изъ конституціонныхъ системъ, система такъ называемыхъ *постоянныхъ* собраній (*permanentes*). Она характеризуется слѣдующими

---

[1]) На этотъ разъ право вносить поправки было строго регламентировано (ст. 40). Никакая поправка не могла обсуждаться законодательнымъ корпусомъ, если она не была предварительно принята государственнымъ совѣтомъ.

[2]) Ст. 49: „Президентъ имѣетъ право вносить черезъ своихъ министровъ законопроекты въ Національное Собраніе“.

[3]) Вантавонъ въ Національномъ Собраніи, въ засѣданіи 1 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 387): „Уставъ Національнаго Собранія, принятый резолюціей 13 февраля 1871 г., присваиваетъ президенту республики право представлять всѣ законопроекты какіе онъ сочтетъ нужными“.

признаками: 1° при этой системѣ не существуетъ *сессій* законодательныхъ собраній; бываютъ только *законодательные періоды* (*législatures*), продолжающіеся отъ избранія палаты до ея возобновленія во всемъ ея составѣ; въ теченіе каждаго законодательнаго періода разъ конституированное собраніе находится въ непрерывной дѣятельности, или, по крайней мѣрѣ, имѣетъ право на это.—2° Работы такого собранія могутъ быть пріостановлены и оно можетъ быть *отсрочено* только по его собственному, свободно принятому рѣшенію.—3° Въ теченіе того времени, на которое такое собраніе отсрочиваетъ свои засѣданія, его представителемъ является временная делегація; ею бываетъ или особая комиссія, назначенная съ этою цѣлію собраніемъ, или же просто его бюро. Такого рода делегація, въ видѣ комиссіи или бюро палаты, не получаетъ и не можетъ получить права осуществлять полномочія собранія во время отсрочки его засѣданій, такъ какъ эти полномочія не могутъ быть переданы въ другія руки; ея назначеніе—слѣдить за политическими событіями, а въ особенности за дѣйствіями исполнительной власти, и, въ случаѣ надобности, созвать собраніе ранѣе истеченія срока, на который оно отложило свои засѣданія [1]).

Повидимому эта система логически и неизбѣжно вытекаетъ изъ основныхъ началъ публичнаго права, установленныхъ Революціей: верховной власти народа и раздѣленія властей.

Дѣйствительно, выборныя и представительныя собранія получаютъ, черезъ посредство конституціи, изъ рукъ самодержавнаго народа, право осуществлять законодательную власть, составляющую самый главный аттрибутъ самодержавія; слѣдовательно носителю какой-либо другой власти не можетъ принадлежать право стѣснять или ограничивать осуществленіе ими ихъ конституціонной функціи. Всякая другая власть равносильна ихъ власти, но не можетъ быть

---

[1]) См. изложеніе мотивовъ проекта органическаго закона о взаимныхъ отношеніяхъ публичныхъ властей, представленнаго хранителемъ печати, Дюфоромъ, въ засѣданіи 18 мая 1875 г. *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVIII, *Законопроекты* и т. д., стр. 101): „Должны ли палаты считаться присутствующими непрерывно, отсрочивать свои засѣданія только по собственному желанію и оставлять въ свое отсутствіе, въ качествѣ своихъ представителей, постоянныя комиссіи?“—Докладъ Лабулэ, *ibidem*, стр. 221: „До настоящаго времени всегда признавалось нашими республиканскими конституціями, что верховная власть, переданная законодательнымъ собраніемъ, пребываетъ въ ихъ собственныхъ рукахъ, что они непрерывно по праву и только сами могутъ отсрочить свои засѣданія“.

выше ея. Тѣмъ болѣе это должно быть такъ съ точки зрѣнія ученія, считающаго одну законодательную власть, олицетворяемую осуществляющими ее собраніями, истиннымъ и общимъ представителемъ народнаго самодержавія [1]). Непрерывность законодательныхъ собраній равносильна въ такомъ случаѣ непрерывности народнаго представительства; менѣе же всего ихъ дѣятельность могла бы, повидимому, ограничиваться или регулироваться исполнительною властью, которая признается этимъ ученіемъ какъ бы подчиненною имъ и исходящею отъ нихъ [2]).

Съ другой стороны, тотъ же выводъ вытекаетъ изъ принципа раздѣленія властей. Если законодательная и исполнительная власти отличны и должны быть отдѣлены одна отъ другой, то вторая изъ нихъ не должна имѣть права пріостанавливать или прекращать дѣятельность первой; это безусловно противорѣчило бы той независимости, которою должна пользоваться послѣдняя.

Таково дѣйствительно и было рѣшеніе этого вопроса, принятое первой французской революціей. Учредительное Собраніе приняло его послѣ замѣчательныхъ преній и вписало въ конституціи 1791 г. [3]). Оно было воспроизведено затѣмъ конституціями 1793 г. [4]) и III года республики [5]). Въ конституціи VIII года республики эта система была удержана, но не во всей полнотѣ: Трибунатъ былъ сдѣланъ постояннымъ собраніемъ [6]), Законодательный же Корпусъ имѣлъ только четырехмѣсячную сессію въ году [7]). Что касается Се-

---

[1]) См. т. I, стр. 310, 311.

[2]) См. мою статью, озаглавленную: *Deux formes de gouvernement*, въ *Revue du droit public et de la science politique*, январь—февраль, 1894 г., стр. 28 и слѣд.

[3]) Титулъ III, гл. I, ст. 1: „Національное Собраніе составляетъ постоянный законодательный корпусъ и образуетъ только одну палату“. Однако существовали *сессіи*, продолжительность которыхъ опредѣлялась самимъ собраніемъ; король могъ созвать его и въ другое время (титулъ III, гл. III, отд. 4).

[4]) Ст. 39: „Законодательный корпусъ составляетъ единое, нераздѣльное и постоянное собраніе“.

[5]) Ст. 59: „Законодательный корпусъ—постоянное собраніе; но онъ можетъ откладывать свои засѣданія на сроки, которые опредѣляетъ самъ“.

[6]) Ст. 30: „Когда трибунатъ отсрочиваетъ свои засѣданія, онъ можетъ назначить комиссію изъ 10 или 15 своихъ членовъ, которой будетъ поручено созвать его, когда она сочтетъ это необходимымъ“.

[7]) Ст. 33: „Сессія законодательнаго корпуса начинается каждый годъ перваго фримэра и продолжается только четыре мѣсяца; въ теченіе

ната, то онъ также носилъ характеръ постояннаго собранія, такъ какъ долженъ былъ собираться всякій разъ, когда его вмѣшательство требовалось конституціей [1]). Наконецъ непрерывность законодательныхъ собраній въ болѣе полномъ видѣ, чѣмъ когда-либо прежде, была признана конституціей 1848 г. [2]).

Но въ новѣйшихъ конституціяхъ принята другая, діаметрально противоположная система. Дѣятельность законодательныхъ собраній ограничивается *періодическими сессіями*, а право открывать и закрывать эти сессіи, созывать палаты и прекращать ихъ работы предоставляется конституціей носителю исполнительной власти; ему предоставлено также право пріостанавливать занятія палатъ въ теченіе самой сессіи, отсрочивая собранія на извѣстное, опредѣленное время.

Эта вторая система—продуктъ не теоріи, а историческаго развитія. Она установилась въ Англіи, и изъ англійскаго права заимствована прямо или косвенно конституціями, другихъ странъ. Въ Англіи она возникла естественнымъ путемъ, такъ какъ вначалѣ у Парламента не было никакихъ собственныхъ правъ; онъ собирался только для «совѣта и содѣйствія королю и по приказанію послѣдняго. Король созывалъ Парламентъ, приказывая приступить къ выборамъ членовъ палаты общинъ, и король же прекращалъ его полномочія, когда находилъ это нужнымъ; онъ могъ по своему усмотрѣнію закрыть сессіи палатъ. Послѣднія, подобно стариннымъ французскимъ генеральнымъ штатамъ, могли высказывать свои мнѣнія въ сущности только тогда, когда король позволялъ имъ говорить, а онъ могъ лишить ихъ слова въ каждую данную минуту. Таково было положеніе дѣло въ Англіи; юридически, принципы, лежащіе

восьми остальныхъ оно можетъ быть созвано экстренно правительствомъ".

[1]) Это было установлено позже сенатусъ-консультомъ 28 флореаля XII года, ст. 59.

[2]) Ст. 32: „Національное Собраніе — постоянно.—Тѣмъ не менѣе оно можетъ отложить свои засѣданія на срокъ, назначенный имъ самимъ.—Во время отсрочки, комиссія, составленная изъ членовъ бюро и двадцати пяти представителей, избранныхъ Собраніемъ тайною баллотировкой и абсолютнымъ большинствомъ, имѣетъ право созвать его въ случаѣ неотложной надобности.—Президентъ республики также имѣетъ право созвать Національное Собраніе".—Ст. 68: „Всякая попытка президента республики распустить Національное Собраніе или отсрочить его, или воспрепятствовать осуществленію его полномочій, составляетъ государственную измѣну".

въ основѣ его, остаются тамъ въ силѣ до настоящаго времени; но практика и обычай настолько измѣнили ихъ приложеніе, что фактически тамъ получила господство противоположная система. Въ дѣйствительности, въ основѣ старой англійской системы лежало всемогущество королевской власти; но публицисты, признававшіе англійскую конституцію высшимъ образцомъ, открыли въ этой системѣ присущія ей самой внутреннія достоинства и стремились доказать, что она находилась въ полной гармоніи съ требованіями политической науки. Монтескье создалъ даже цѣлую теорію по этому случаю въ *Духѣ Законовъ*: «Безполезно было бы, писалъ онъ, законодательному корпусу находиться постоянно въ сборѣ. Это было бы неудобно для самихъ представителей и кромѣ того доставляло бы слишкомъ много заботъ исполнительной власти; послѣдняя думала бы не объ исполнительной дѣятельности, а о томъ чтобы защищать свои прерогативы и свое право на исполнительную власть. Сверхъ того, если-бы законодательный корпусъ находился постоянно въ сборѣ, то новые депутаты могли бы являться только на мѣсто умершихъ, такъ что, еслибы законодательное собраніе оказалось хоть однажды подкупленнымъ, то зло было бы уже непоправимо. Когда различныя законодательныя собранія смѣняютъ одно другое, то народъ, составившій дурное мнѣніе объ одномъ ихъ нихъ, переноситъ свои надежды на то, которое явится послѣ него; если же оно оставалось бы всегда въ одномъ и томъ же составѣ, то народъ, зная, что оно уже подкуплено, ничего не ждалъ бы болѣе отъ своихъ законовъ; онъ впалъ бы въ бѣшенство или въ апатію [1]).—Законодательный корпусъ не долженъ собираться самопроизвольно, потому что у даннаго корпуса можетъ быть своя воля, только когда онъ уже собранъ; а еслибы онъ рѣшилъ собраться не единогласно, то невозможно было бы сказать, какая его часть была бы истиннымъ законодательнымъ корпусомъ: та-ли, которая собралась, или та, которая рѣшила не собираться. Еслибы законодательный корпусъ имѣлъ право только самъ отсрочивать свои засѣданія, то могло бы случиться, что онъ вовсе не отсрочивалъ бы ихъ, а это было бы опасно въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ пожелалъ бы посягнуть на права исполнительной власти. Кромѣ того не всѣ времена бываютъ одинаково удобны для созыва законодательнаго корпуса; необходимо слѣдовательно, чтобы сама исполнительная власть назначала время

---

[1]) *Esprit des lois*, кн. XI, гл. VI.

и продолжительность сессій, сообразуясь съ извѣстными ей обстоятельствами [1]).

Оставляя встороне въ приведенномъ отрывкѣ все, что собственно не относится къ данному вопросу, мы видимъ, что Монтескьё основываетъ свое положеніе на практическихъ соображеніяхъ. Нѣкоторыя изъ нихъ — второстепенной важности, какъ, напримѣръ, удобство представителей и выборъ болѣе благопріятнаго времени для сессій; но одно изъ его соображеній имѣетъ огромное значеніе. Непрерывность собраній, по мнѣнію стараго учителя, несовмѣстна съ независимостью исполнительной власти; составлявшею, какъ извѣстно, одну изъ существенныхъ сторонъ его теоріи. Онъ хорошо зналъ преобладающую, всепоглащающую силу законодательной власти. Онъ полагалъ. что, если послѣдняя дѣйствуетъ непрерывно, то исполнительная власть, находясь въ постоянной тревогѣ и, быть можетъ, подвергаясь опасности, никогда не будетъ въ состояніи во всей полнотѣ и съ необходимымъ для того спокойствіемъ осуществлять свои собственныя функціи. Творецъ теоріи раздѣленія властей не видѣлъ въ непрерывности законодательныхъ собраній необходимаго послѣдствія своего ученія; напротивъ того, онъ оспаривалъ это послѣдствіе во имя самого принципа.

Можно было бы прибавить, что если непрерывность—существенный признакъ исполнительной власти, дѣятельность которой не должна прекращаться ни на одно мгновеніе, то она вовсе не является таковымъ для законодательной, такъ какъ послѣдней нѣтъ необходимости законодательствовать непрерывно и ежеминутно. Это соображеніе было бы безусловно вѣрно если бы ея дѣятельность ограничивалось только законодательными функціями; но такъ какъ въ настоящее время, во всѣхъ свободныхъ странахъ она осуществляетъ также и другія правительственныя функціи, то по отношенію къ послѣднимъ этотъ аргументъ часто не приложимъ. Въ частности, парламентскій образъ правленія, какъ мы это увидимъ далѣе, неудержимо стремится установить почти полную непрерывность представительныхъ собраній.

Во всякомъ случаѣ, какъ бы серьезно и основательно ни было

---

[1]) Монтескьё повидимому смѣшиваетъ здѣсь *вѣчныя собранія (perpétuelles)*, т. е. такія, юридическая продолжительность существованія которыхъ безгранична, такъ какъ они возобновляются по частямъ, съ *постоянными собраніями (permanentes)*, т. е. такими, дѣятельность которыхъ можетъ быть непрерывной. Онъ даетъ впрочемъ любопытный аргументъ противъ системы частичнаго возобновленія.

само по себѣ утвержденіе Монтескье, его необходимо примирить съ другимъ основнымъ принципомъ, на которомъ, какъ мы видѣли, построена теорія постоянныхъ собраній: я имѣю въ виду принципъ народнаго самодержавія. Нельзя допустить, чтобы власть, служащая фактически наиболѣе прямымъ и полнымъ представителемъ этого самодержавія, зависѣла въ своей дѣятельности отъ усмотрѣнія исполнительной власти. Если конституція, руководясь соображеніями практическаго характера, уничтожаетъ непрерывность законодательныхъ собраній, то необходимо по меньшей мѣрѣ, чтобы она предоставила имъ двѣ гарантіи: 1° ежегодную сессію, достаточно продолжительную, для того чтобы они имѣли время выполнить лежащія на нихъ обязанности,— сессію, которая не могла бы быть ни отложена, ни сокращена; 2° право требовать своего созыва или собраться самопроизвольно, если въ промежутокъ между сессіями произойдутъ событія, требующія ихъ присутствія.

Однако мы не находимъ этой поправки въ англійскомъ правѣ [1]). Юридически, тамъ и до сихъ поръ король созываетъ Парламентъ, когда ему заблагоразсудится, и закрываетъ его сессіи по своему усмотрѣнію. Существуетъ, правда, два старинныхъ статута (Карла II и Вильгельма и Маріи), гласящихъ, что король, послѣ распущенія Парламента, долженъ назначить выборы въ новый не позже, какъ черезъ три года, и что въ теченіе трехъ лѣтъ необходимо должна имѣть мѣсто хоть одна сессія Парламента; но англійскіе юристы утверждаютъ, что эти статуты не поддерживаются никакой прямой санкціей [2]). Однако дѣятельность англійскаго Парламента почти не прерывается, и можно сказать, что эта непрерывность, гарантирована ему не столько необходимостью ежегоднаго вотированія бюджета и арміи, сколько самымъ духомъ парламентскаго образа правленія. При этомъ образѣ правленія палаты, а особенно

---

1) Ея не было также во французскихъ хартіяхъ 1814 г. (ст, 50) и 1830 г. (ст. 42). Въ нихъ было сказано: „Король созываетъ ежегодно обѣ палаты; онъ имѣетъ право отсрочить ихъ“. Слѣдовательно король былъ связанъ только однимъ обязательствомъ ежегодной сессіи. Конституція 14 января 1852 г. гласила (ст. 41): „Обычная сессія законодательнаго корпуса продолжается три мѣсяца“, но въ ней не было опредѣлено время открытія этихъ сессій.

2) Anson, *Law and custom of the Constitution*, т. I[1], стр. 246—247. Этотъ авторъ дѣлаетъ слѣдующее замѣчаніе: „Разъумируя всѣ данныя законодательства, нельзя не подивиться тому, какъ мало существуетъ въ немъ юридическихъ гарантій, обезпечивающихъ созывъ и сессіи Парламента“.

палата представителей, дѣлаются постояннымъ контролеромъ и необходимой опорой правительства.

При выработкѣ конституціи 1875 г. необходимо было остановиться на одной изъ двухъ системъ. Два первыхъ учредительныхъ закона хранили молчаніе на этотъ счетъ; рѣшеніе было произнесено третьимъ учредительнымъ закономъ 16 іюля 1875 г. Въ проектѣ, представленномъ Дюфоромъ, предлагалась система сессій съ поправкою въ вышеуказанномъ смыслѣ,—въ томъ видѣ, въ какомъ эта система и была принята окончательно. Мотивы предложенія изложены очень кратко: «Намъ казалось предпочтительнѣе, говорилось въ проектѣ; установить ежегодныя сессіи палатъ, опредѣленной продолжительности, но допустить созваніе экстренныхъ сессій, если этого потребуютъ обстоятельства. Среди великихъ политическихъ кризисовъ, когда единое собраніе облечено всѣми видами власти, когда оно удерживаетъ за собою не только законодательную, но также и исполнительную власть, даже передавая ея осуществленіе въ другія руки, оно естественно становится непрерывнымъ; но положеніе мѣняется, когда являются двѣ палаты и независимая исполнительная власть; тогда постоянныя законодательныя собранія представили бы безчисленныя неудобства, которыя намъ легко было бы указать, еслибы примѣръ всѣхъ конституціонныхъ странъ не избавлялъ насъ отъ этой необходимости [1]). Аргументъ былъ убѣдителенъ. Дѣйствительно, во всѣхъ новѣйшихъ конституціяхъ дѣятельность палатъ ограничена во времени ежегодными сессіями, установленными конституціей, которая разрѣшаетъ въ то же время исполнительной власти увеличивать ихъ продолжительность или открывать экстренныя сессіи. Этотъ порядокъ установленъ не только въ конституціонныхъ монархіяхъ, которыя естественно слѣдовали англійскимъ традиціямъ, но даже и въ республикахъ, отличающихся особымъ уваженіемъ къ принципу народнаго самодержавія. Онъ существуетъ въ Швейцаріи въ федеральной конституціи [2]). Въ Соединенныхъ Штатахъ, конституція предоставляетъ, правда, палатамъ Конгресса право отсро-

---

[1]) *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVIII, *законопроекты* и пр., стр. 107.

[2]) Ст. 86: „Оба совѣта собираются разъ въ годъ на обычную сессію, въ установленный день.—Они могутъ быть созваны экстренно федеральнымъ совѣтомъ, а также по требованію одной четверти національнаго совѣта или пяти кантоновъ".—Однако въ Швейцаріи сами представительныя собранія назначаютъ время открытія своихъ сессій, и продолжительность ихъ не ограничена.

чивать свои засѣданія; но опытъ показываетъ, что палата представителей, избирающаяся на два года, засѣдаетъ тамъ обыкновенно только тринадцать мѣсяцевъ [1]). Въ отдѣльныхъ штатахъ Союза, палаты засѣдаютъ также только въ теченіе сессій, установленныхъ конституціей; въ большинствѣ штатовъ палаты собираются лишь на одну сессію въ два года [2]). Конституціи республикъ Центральной и Южной Америкъ, составленныя по образцу конституціи Соединенныхъ Штатовъ, также приняли систему сессій [3]).

Однако комиссія Національнаго Собранія, которой было поручено разсмотрѣть проектъ, представленный Дюфоромъ, замѣтно склонялась къ системѣ постоянныхъ законодательныхъ собраній. Она приводила въ ея пользу традиціонные аргументы, указанные мною выше, а также и другія соображенія, опиравшіяся главнымъ образомъ на постановленія, двухъ первыхъ учредительныхъ законовъ. „Какъ примирить, говорилъ докладчикъ, излагая взгляды меньшинства комиссіи, почти исключительное право правительства созывать парламентъ съ правомъ предавать, въ случаѣ надобности, суду министровъ и даже президента, признаннымъ за палатами? Въ виду этого нѣкоторые члены комиссіи настаивали на системѣ непрерывныхъ законодательныхъ собраній, видя въ нихъ какъ бы самую сущность республиканскаго образа правленія» [4]). Утверждалось также, хотя неосновательно, что президентъ республики, будучи делегатомъ обѣихъ палатъ, избиравшихъ его, не могъ размѣрять и ограничивать ихъ дѣятельность [5]). Наконецъ ссылались на республиканскія тра-

---

[1]) Bryce, *American commonwealth*, т. I[1]. стр. 123.

[2]) *Ibidem*, т. I[1], стр. 467: „Прежній обычай требовалъ ежегодной сессіи законодательныхъ собраній; но это повело на практикѣ къ дурному и слишкомъ обильному законодательству, вслѣдствіе чего сессіи сдѣлались болѣе рѣдкими и менѣе продолжительными; въ настоящее время во всѣхъ штатахъ, кромѣ шести, сессіи бываютъ только разъ въ два года“,

[3]) Напр. конституція Мексики, ст. 62 (Dareste, *Les Constitutions modernes*. 2-е изд., т. II, стр. 469);—конституція Аргентинской республики, ст, 55 *ibid.*, стр. 528).

[4]) Докладъ Лабулэ, *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, *законопроекты* и пр., стр. 221.

[5]) Этотъ аргументъ встрѣчается дважды въ докладѣ Лабулэ. Это удивительно, потому что онъ вовсе не основателенъ и не согласуется съ идеями самого докладчика; но, приводя его, послѣдній только высказывалъ взгляды меньшинства комиссіи (*Annales de l'Assemblée nationale*, стр. 221): „являлся вопросъ, не было ли опасно оставлять Францію въ теченіе семи мѣсяцевъ въ рукахъ президента, *делегата собраній и временнаго носителя исполнительной власти*“;—стр. 222: „Президентъ *только*

диціи Франціи: «До сихъ поръ наши республиканскія конституціи всегда признавали, что въ рукахъ Національнаго Собранія сосредоточился Народный суверенитетъ въ силу делегаціи, что эти собранія—непрерывны по праву и что имъ однимъ принадлежитъ отсрочивать свои засѣданія. Привительство отвергаетъ эту систему... Это забвеніе республиканскихъ традицій вызвало протесты въ средѣ комиссіи. Ея члены спрашивали, не идутъ-ли слишкомъ далеко въ подражаніи монархическому образу правленія, подчиняя такъ безусловно законодательную власть исполнительной [1]).

Въ концѣ концовъ большинство комиссіи предложило принять систему, находившуюся въ законо-проектѣ, внеся въ нее впрочемъ поправку, которая, какъ увидимъ, не была вотирована національнымъ Собраніемъ. Комиссія руководилась при этомъ соображеніями исключительно практическаго свойства: «Комиссія, говорилъ докладчикъ, желая достигнуть соглашенія съ правительствомъ, такъ какъ она убѣждена, что въ настоящую минуту Франція требуетъ, чтобы мы избѣгали всякихъ раздоровъ и закончили возможно скорѣе нашу работу, ускоривъ этимъ возвращеніе верховной власти въ руки націи,—комиссія, говоримъ мы, оставила всторонѣ теоретическій вопросъ и имѣя въ виду, что правительственный проектъ признаетъ все-таки за палатами право собираться самопроизвольно въ критическіе моменты, стремилась найти рѣшеніе, которое могло бы удовлетворить правительство и страну. Она не видитъ неудобства въ установленіи нормальной продолжительности сессій. Нѣтъ надобности держать націю въ непрерывномъ напряженномъ настроеніи; общественное мнѣніе въ концѣ концовъ утомляется парламентскими преніями и распрями; благоразуміе требуетъ дать ему время для отдыха. Этотъ перерывъ будетъ выгоденъ для самыхъ палатъ. Когда мы въ сборѣ, наши ссоры иногда раздражаютъ общественное мнѣніе; когда насъ нѣтъ, о насъ вспоминаютъ съ сожалѣніемъ [2]).

Рѣшеніе, перешедшее во французскую конституцію, можетъ быть названо смѣшаннымъ; это компромиссъ между двумя крайними системами, очерченными нами выше [3]). Въ видѣ общаго принципа,

---

делегатъ палатъ; у него могутъ быть особыя цѣли, личное честолюбіе. Благоразумнѣе слѣдовательно оставить свободнымъ созваніе парламента, какъ спасительное средство".

[1]) *Ibidem*, стр. 222.

[2]) *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, *законопроекты* и проч., стр. 221.

[3]) Дюфоръ въ засѣданіи національнаго собранія 7 іюля 1875 г. (*Anna-*

право созывать палаты и закрывать ихъ сессіи признано за президентомъ республики; но онъ ограниченъ въ пользованіи этимъ правомъ различными постановленіями. Во первыхъ въ учредительномъ законѣ 16 іюля 1875 г. опредѣлены день открытія и продолжительность ежегодной, обычной сессіи обѣихъ палатъ; въ статьѣ I этого закона сказано: «Сенатъ и палата депутатовъ собираются ежегодно во второй вторникъ января, если они не будутъ созваны ранѣе президентомъ республики». Такимъ образомъ конституція выдвигаетъ на первый планъ созваніе палатъ президентомъ республики; это нормальный случай; но если этого созванія не произойдетъ, то палаты собираются въ опредѣленной день уже *по праву*; тогда онѣ созываются самою конституціей. По вопросу, связанному съ открытіемъ сессій, въ учредительномъ законѣ 16 іюля 1875 г. находилось еще другое постановленіе; въ послѣднемъ параграфѣ его первой статьи читаемъ слѣдующее: «Въ первое воскресенье послѣ открытія палатъ въ церквахъ и часовняхъ должны совершаться публичныя молебствія, чтобы просить Бога оказать Свою помощь работѣ законодателей». Это постановленіе было внесено поправкой Белькастеля [1]; оно было подражаніемъ религіознымъ обычаямъ англо-саксовъ. Въ Англіи палаты лордовъ и общинъ начинаютъ свою ежедневную работу молитвой; то же самое происходитъ въ палатѣ представителей Соединенныхъ Штатовъ. Палата Общинъ и американская палата депутатовъ даже имѣютъ съ этою цѣлью своихъ особыхъ священниковъ [2]. Національное Собраніе еще ранѣе 1875 г. усвоило привычку назначать въ началѣ каждаго парламентскаго года публичныя молебствія [3]. Это постановленіе было оспариваемо, отъ имени комиссіи, Лабулэ, какъ несвоевременное и неумѣстное въ конституціонномъ текстѣ [4]. Тѣмъ не менѣе оно было принято, но потомъ отмѣ-

---

les de l'Assemblée nationale, т. XXXIX, стр. 474): „Мы были согласны въ принципѣ, что, если, юридически, собранія постоянны, то фактически осуществленіе ихъ полномочій не можетъ быть непрерывнымъ".

[1]) Засѣданіе 7 іюля 1875 г., *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXIX, стр. 472.

[2]) Erskine May, *Parliamentary practice*, стр. 189, 189;—Bryce, *Americane commonwealth*, т. I[1], стр. 128.

[3]) Засѣданіе 7 февраля 1875 г.: „*Докладчикъ*. Г. Белькастель самъ говоритъ намъ: я требую, чтобы въ конституцію было вписано то, что вы дѣлаете вотъ уже три года".

[4]) *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXIX, стр. 473: „каждое собраніе будетъ само вотировать или не вотировать молитвы. Но даже въ интересахъ самой религіи не слѣдуетъ заранѣе установлять этого. Нѣтъ

нено закономъ 14 августа 1884 г., явившимся результатомъ частичнаго пересмотра конституціи. Въ изложеніи мотивовъ ревизіоннаго проекта было сказано слѣдующее: «Мы думаемъ, что эта статья, по своему характеру и по своей природѣ, чужда учредительнымъ законамъ и должна быть исключена изъ нихъ. Таково было въ 1875 г. мнѣніе Лабулэ, которой однако относился очень благопріятно къ мысли, внушившей поправку» [1]). Можно прибавить, что послѣдняя противорѣчила свѣтскому характеру, которымъ рѣзко отличается публичное право французскаго государства, созданное Революціей [2]).

Разъ очередная сессія палатъ открыта, право закрыть ее принадлежитъ президенту республики [3]). Но и въ этомъ случаѣ онъ не можетъ дѣйствовать только по своему усмотрѣнію; учредительчый законъ 16 іюля 1875 г. постановляетъ слѣдующее (ст. 1): «Сессіи обѣихъ палатъ должны продолжаться не менѣе пяти мѣсяцевъ въ году: сессіи обѣихъ палатъ начинаются и заканчиваются одновременно». Изъ этого видно, что президентъ можетъ закрыть сессіи палатъ только послѣ того, какъ онѣ, засѣдали полныхъ пять мѣсяцевъ. Слѣдуетъ замѣтить, что конституція выказала себя въ этомъ случаѣ неособенно щедрой; она даже не раздѣлила года на двѣ равныя части; та часть, въ теченіе которой палаты не могутъ требовать открытія засѣданій, какъ своей конституціонной прерогативы, оказывается продолжительнѣе. Кромѣ того, хотя президентъ не имѣетъ права закрыть сессію ранѣе истеченія пяти мѣсяцевъ, но онъ можетъ прервать ее и даже два раза: «Президентъ можетъ отложить засѣданія палатъ. Однако перерывъ не долженъ превышать одного мѣсяца, ни происходить болѣе двухъ разъ въ теченіе одной сессіи» [4]). Докладчикъ назвалъ эту мѣру «очень деликатной», указавъ на то, что она «можетъ иногда предупредить распущеніе, но

ничего до такой степени личнаго, какъ молитва; предоставимъ будущимъ собраніямъ самимъ устанавливать, какъ они захотятъ, свои отношенія къ Богу".

[1]) Законъ 14 августа 1884 г. ст. 4: „параграфъ 3 ст, 1 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. о взаимныхъ отношеніяхъ публичныхъ властей отмѣняется".

[2]) Guizot, *Histoire parlementaire*, т. V. стр. 215 (Рѣчь 28 мая 1846 г.): „Я первый готовъ это сказать: великое завоеваніе новѣйшихъ временъ состоитъ въ томъ, что государство сдѣлалось свѣтскимъ, вполнѣ свѣтскимъ, и мысль стала свободной".

[3]) Учредительный законъ 16 іюля 1876 г., ст. 2: „Президентъ республики постановляетъ о закрытіи сессіи".

[4]) Учредительный законъ 16 іюля 1876 г., ст. 2.

можетъ также и ускорить его, дѣйствуя раздражающимъ образомъ на умы» [1]). Цѣль этой мѣры понять нетрудно: возникаетъ конфликтъ между правительствомъ и парламентомъ; прерывая сессію, президентъ можетъ надѣяться, что депутаты, которые во время перерыва необходимо войдутъ въ сношеніе съ своими избирателями, придутъ въ болѣе спокойное настроеніе. Является однако вопросъ, основательно ли такое ожиданіе и не поведетъ-ли за собой подобный перерывъ неизбѣжнаго распущенія палаты депутатовъ, какъ указывалъ на это Лабулэ. Въ тотъ единственный разъ, когда эта мѣра была примѣнена на практикѣ, въ маѣ 1877 г., случилось именно такъ.

Когда очередная сессія уже закрыта, президентъ республики «имѣетъ право созвать экстренно палаты» [2]); по отношенію къ такимъ чрезвычайнымъ сессіямъ онъ осуществляетъ, въ принципѣ, свою прерогативу свободно; онъ можетъ закрыть ихъ, когда сочтетъ это нужнымъ, такъ какъ онъ могъ бы и вовсе не открывать ихъ. Однако и въ этомъ случаѣ существуютъ извѣстныя ограниченія. Иногда президентъ обязанъ созвать палаты въ экстренную сессію: «Онъ долженъ ихъ созвать, если, въ промежутокъ между сессіями, этого потребуетъ абсолютное большинство членовъ каждой палаты» [3]). Этому праву палатъ комиссія придавала очень большое значеніе; она находило даже чрезмѣрнымъ обусловливать его согласіемъ абсолютнаго большинства и предлагала удовольствоваться подписью трети членовъ каждой палаты [4]). Но Дюфоръ очень энергично защищалъ правительственный проектъ, указывая на неудобства противоположной системы, при которой треть членовъ могла бы сдѣлать

---

[1]) Докладъ Лабулэ, *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI стр. 222.— Въ Англіи корона можетъ отложить засѣданія палатъ, только объявивъ о закрытіи сессіи. Откладываютъ свои засѣданія сами палаты, когда онѣ найдутъ это нужнымъ, и независимо одна отъ другой (Anson, *Law and custom*, т. II, стр. 63, 64).

[2]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 2.

[3]) Учредительный законъ 19 іюля 1875 г., ст. 2.

[4]) Докладъ Лабулэ, *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI стр. 222: „Необходимо, конечно, сдѣлать созывъ достаточно затруднительнымъ, чтобы не пощрять предпріимчивости крайнихъ партій; но не слѣдуетъ усложнять его до такой степени, чтобы самое право обратилось въ фикцію. Это и заставило насъ остановиться на требованіи одной трети голосовъ; такое количество голосовъ довольно трудно собрать въ промежутокъ между сессіями, но все таки не безусловно невозможно".

обязательнымъ созваніе палатъ, вопреки желанію и большинства [1]). Онъ прибавилъ впрочемъ слѣдующее справедливое замѣчаніе: «Если обстоятельства окажутся настолько важными, что треть членовъ обѣихъ палатъ будетъ имѣть дѣйствительное основаніе требовать созыва, то будьте увѣрены, что тогда также легко будетъ добиться половины голосовъ, какъ и трети. Палаты стали на его сторону. Но спрашивается: слѣдуетъ ли, при вычисленіи этого абсолютнаго большинства принимать въ соображеніе число депутатскихъ мѣстъ, оказывающихся въ данную минуту вакантными? Нѣкоторые авторы утверждаютъ противное [2]). Дѣйствительно, мы увидимъ ниже, что въ статьѣ 8 закона 25 февраля 1875 года, при опредѣленіи большинства, необходимаго для конституціоннаго пересмотра, выраженіе: «члены, составляющіе Собраніе» (*les membres composant l'Assemblée*) понималось въ строго юридическомъ смыслѣ, какъ означающее число всѣхъ депутатскихъ мѣстъ въ Собраніи, а не число представителей, имѣющихся на лицо въ данную минуту. Однако я склоняюсь въ этомъ случаѣ къ противоположному толкованію. Изъ рѣчи Дюфора видно, что законодатели хотѣли, чтобы созваніе палатъ не встрѣтило порицанія со стороны *наличнаго* большинства каждой изъ нихъ; слѣдовательно нѣтъ необходимости требовать фиктивнаго большинства; нѣтъ основанія еще болѣе увеличивать трудность прецедуры, которую комиссія и безъ того уже находила слишкомъ затруднительной, — особенно если принять въ соображеніе, что мѣра, о которой идетъ рѣчь, предложена въ интересахъ націи [3])...

---

[1]) Засѣданіе 7 іюля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale* т. XXXIX, стр. 474: „Итакъ палаты будетъ созываться по требованію трети членовъ, причемъ возможно, что эта треть будетъ составлять систематическую оппозицію въ каждой изъ нихъ. Но что же будетъ дѣлать большинство не раздѣляющее мнѣнія о необходимости созыва? Одно изъ двухъ: или оно явится только затѣмъ, чтобы объявить собраніе безполезнымъ, откажется принимать въ немъ участіе и слѣдовательно сдѣлаетъ созывъ палатъ фиктивнымъ; или же оно совсѣмъ не явится, предоставивъ полную свободу страстямъ и капризамъ меньшинства".

[2]) Eugene Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 499: „Здѣсь, такъ же какъ при пересмотрѣ учредительныхъ законовъ, дѣло идетъ о неизмѣнномъ большинствѣ, высчитанномъ по *юридическому* числу сенаторовъ и депутатовъ; для опредѣленія его не слѣдуетъ вычитать числа вакантныхъ мѣстъ. Такое большинство составляетъ минимумъ гарантій, которыхъ можно требовать въ этомъ случаѣ".

[3]) Засѣданіе 7 іюля 1875 г., *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXIX стр. 475: „*Докладчикъ*. Еслибы комиссія была свободна въ своихъ дѣйствіяхъ, она вѣроятно предложила-бы, чтобы созывъ, о которомъ идетъ

Въ одномъ исключительномъ случаѣ обѣ палаты собираются, по праву, въ экстренную сессію въ силу не конституціи, а особаго закона 3 апрѣля 1878 г.,—закона объ осадномъ положеніи. Первая статья его устанавливаетъ въ принципѣ, что осадное положеніе можетъ быть объявлено только въ случаѣ крайней опасности, являющейся результатомъ войны или вооруженнаго возстанія, и что оно можетъ быть объявлено только путемъ закона; во второй же статьѣ прибавлено: «Въ случаѣ, если палаты въ данное время находятся не въ сборѣ, президентъ можетъ объявить осадное положеніе съ согласія совѣта министровъ; но *тогда палаты собираются по праву по прошествіи двухъ дней*». Является вопросъ, не противорѣчитъ ли это постановленіе конституціи? Не нарушаетъ-ли оно права президента созывать палаты, предоставленнаго ему послѣдней,—если принять во вниманіе, что случай, о которомъ идетъ рѣчь, не упомянутъ въ числѣ исключеній допущенныхъ учредительнымъ закономъ? Это возраженіе не выдерживаетъ критики. Въ самомъ дѣлѣ: конституція не признаетъ за президентомъ республики права объявлять осадное положеніе [1]). Слѣдовательно законодатель могъ бы вовсе отказать ему въ этомъ правѣ и сохранить во всей неприкосновенности то общее правило, въ силу котораго для объявленія осаднаго положенія необходимъ особый законъ. Предоставляя президенту, въ видѣ исключенія, это право, законодатель могъ обставить его осуществленіе извѣстными условіями; однимъ изъ таковыхъ и является право самихъ палатъ собраться въ установленный срокъ въ экстренную сессію.

Въ самой конституціи существуютъ постановленія, обязывающія косвенно президента созывать въ извѣстныхъ случаяхъ палаты. Такъ именно онъ долженъ поступить всякій разъ, когда ему приходится совершать одинъ изъ тѣхъ актовъ, для которыхъ необходимо согласіе палатъ: подписать трактатъ, требующій одобренія законодательной власти, или объявить войну.

рѣчь, былъ предоставленъ усмотрѣнію бюро обѣихъ палатъ.., Однако, такъ какъ существуетъ разногласіе между правительствомъ и комиссіей по поводу трети или половины голосовъ, то мы конечно не станемъ настаивать". Принимая во вниманіе, при какихъ условіяхъ былъ вотированъ этотъ текстъ, естественно толковать его въ наименѣе ограничительномъ смыслѣ.

[1]) Это не могло быть простымъ упущеніемъ. Въ 1875 г. всѣ помнили ст. 12 конституціи 14 января 1852 г.: „Президентъ республики имѣетъ право объявить осадное положеніе въ одномъ или нѣсколькихъ департаментахъ, сообщивши объ этомъ немедленно же Сенату".

Наконецъ, помимо всѣхъ этихъ постановленій, общія основы французскаго государственнаго права обезпечиваютъ палатамъ почти непрерывную дѣятельность. Съ одной стороны, имъ предоставлено вотированіе бюджета, которое онѣ могутъ откладывать по своему усмотрѣнію и пренія по поводу котораго естественно стремятся растянуться въ палатѣ депутатовъ. Съ другой стороны, ихъ присутствіе требуется самою природою парламентскаго образа правленія: политически отвѣтственное министерство не могло бы, не подвергая опасности своего авторитета, даже самаго своего существованія, обойтись въ теченіе долгаго времени безъ прямого соприкосновенія съ парламентомъ и безъ его контроля, такъ какъ парламентъ господствуетъ надъ министерствомъ и можетъ низвергнуть его. Это—естественное послѣдствіе, логически вытекающее изъ свойства данныхъ учрежденій и значительно уменьшающее важность тѣхъ конституціонныхъ постановленій относительно парламентскихъ сессій, которыя только что были изучены нами. Значеніе этихъ общихъ причинъ предусматривалось еще въ 1875 г. [1]). Одинъ изъ ораторовъ констатировалъ тогда, что даже при второй имперіи сессіи палатъ скоро вышли изъ тѣхъ узкихъ рамокъ, въ которыя хотѣла вмѣстить ихъ конституція 1852 г. [2]). Можно ли было не ожидать того же самаго, и въ еще большихъ размѣрахъ, при свободномъ парламентскомъ образѣ правленія? Въ настоящее время очередныя сессіи французскихъ палатъ постоянно длятся болѣе пяти конституціонныхъ мѣсяцевъ; обыкновенно онѣ закрываются не ранѣе конца іюля, незадолго до открытія сессіи генеральныхъ совѣтовъ. Еже-

---

[1]) Докладъ Лабулэ *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVIII. *Законопроекты* и пр.) стр. 222: „Впрочемъ этотъ пятимѣсячный срокъ не представляетъ ничего безусловнаго. Продолжительность сессіи будетъ опредѣляться чаще самими событіями, вотированіемъ бюджета, нежели этимъ закономъ... Можетъ произойти важное событіе, которое встревожитъ страну и заставитъ ее желать, чтобы ея представители были въ сборѣ. Несомнѣнно, что правительство чаще всего пойдетъ на встрѣчу этимъ желаніямъ; конституціонное министерство побоится принять на себя отвѣтственность".

[2]) Бюффе въ засѣданіи Національнаго Собранія, 7 іюля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée national e*, т. XXXIX, стр. 471): „Императорская конституція, напримѣръ, установила трехмѣсячную продолжительность сессій; но долго ли это ограниченіе существовало фактически? Два года. Начиная съ третьяго, сессіи стали затягваться и длились гораздо болѣе трехъ мѣсяцевъ, часто даже болѣе шести; мнѣ кажется, что одинъ годъ сессія тянулась восемь мѣсяцевъ.

годно за очередной сессіей слѣдуетъ чрезвычайная, открывающаяся обыкновенно въ началѣ ноября. Въ промежуткѣ между этими двумя сессіями остается въ сущности только время, необходимое для парламентскихъ вакацій; фактически во Франціи господствуетъ система постоянныхъ законодательныхъ собраній.

Но одно изъ конституціонныхъ постановленій относительно парламентскихъ сессій должно всегда и неуклонно соблюдаться. Это—послѣднее, о которомъ мнѣ остается упомянуть. Имъ также ограничивается право президента республики созывать палаты и закрывать сессіи по своему усмотрѣнію. О немъ говорится въ 1 и 4 статьяхъ учредительнаго закона 16 іюля 1875 г.: «Сессія одной изъ палатъ начинается и оканчивается одновременно съ сессіею другой».—«Всякое собраніе только одной изъ двухъ палатъ, происходящее внѣ времени общей сессіи, въ силу одного этого—незаконно и ничтожно». Изъ этого видно, что не только ни одна изъ палатъ не можетъ собраться отдѣльно и самопроизвольно внѣ періода парламентской сессіи, но что и президентъ республики не могъ бы созвать одну палату и не созвать одновременно съ этимъ другой; а также не могъ бы закрыть сессію одной изъ палатъ, предоставивши другой продолжать ея работы. Этотъ порядокъ логически связанъ съ системою двухъ палатъ, установленною во Франціи. Оба Собранія составляютъ части одного цѣлаго и облечены въ принципѣ равными правами; одна изъ этихъ частей не можетъ функціонировать безъ того, чтобы не начала функціонировать другая. Этотъ логическій выводъ уже былъ сдѣланъ хартіями 1814 и 1830 годовъ [1]). Повидимому и при конституціи III года республики отсрочка засѣданій совѣтовъ Старѣйшихъ и Пятисотъ могла быть объявлена только послѣ тождественнаго рѣшенія, принятаго обоими собраніями [2]).

---

[1]) Хартія 1814 г., ст. 26: „Всякое собраніе палаты пэровъ, состоявшееся не во время сессіи палаты депутатовъ или не по приказанію короля, въ силу одно этого—незаконно и ничтожно".—Хартія 1830 г., ст. 22: „Всякое собраніе палаты пэровъ, состоявшееся не во время сессіи палаты депутатовъ—незаконно и ничтожно, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда она собирается въ качествѣ судебной инстанціи; но тогда она можетъ осуществлять только судебныя функціи".

[2]) Дѣйствительно, ст. 59 гласила, что *Законодательный Корпусъ* могъ отложить свои засѣданія на назначенный имъ самимъ срокъ. Это постановленіе касалось всего законодательнаго корпуса, а не каждаго изъ Совѣтовъ отдѣльно.—Конституція Соединенныхъ Штатовъ постановляетъ (ст. 1, отд. 5, парагр. 4), что во время сессіи Конгресса ни одна изъ палатъ не можетъ отложить своихъ засѣданій болѣе, чѣмъ на три дня,

Но это правило примѣнимо лишь къ функціямъ, общимъ обѣимъ палатамъ; если же одна изъ нихъ несетъ кромѣ того особыя обязанности, (какъ напримѣръ французскій сенатъ), то естественно, что для выполненія ихъ она можетъ засѣдать отдѣльно отъ другой палаты. Учредительный законъ 16 іюля 1875 г. предусматриваетъ два такихъ случая. О первомъ изъ нихъ мы упоминали, когда предполагали такое стеченіе обстоятельствъ, при которомъ мѣсто президента республики становится вакантнымъ вслѣдъ за распущеніемъ палаты депутатовъ. Тогда сенатъ, единственное оставшееся на лицо законодательное собраніе, собирается по праву; но «очевидно, что Сенатъ въ такомъ случаѣ пользуется только временными полномочіями и не можетъ предпринять никакого законодательнаго акта» [1]). Другой случай былъ предусмотрѣнъ еще Хартіей 1830 г., а именно— «когда сенатъ собирается въ качествѣ судебнаго учрежденія; тогда онъ можетъ осуществлять только судебныя функціи» [2]).

III.

«Президентъ республики можетъ, съ согласія сената, распустить палату депутатовъ ранѣе истеченія законнаго срока ея полномочій» [3]). Происхожденіе, цѣль и значеніе этого права намъ уже извѣстны [4]). Оно было внесено какъ въ конституціонный проектъ, представленный Дюфоромъ въ маѣ 1873 г. [5]), такъ и въ проектъ, представленный Брольи 15 мая 1874 г. [6]); оба проекта требовали

безъ согласія другой; она постановляетъ также (ст. 2, отд. 3), что, если между обѣими палатами не произойдетъ соглашенія относительно ихъ отсрочки, то президентъ Соединенныхъ Штатовъ имѣетъ право отложить ихъ засѣданія на срокъ, какой сочтетъ нужнымъ".

[1]) Докладъ Лабулэ, *Annales de l' Assemblée nationale*, т. XXXVIII, стр. 222.

[2]) Учредительный законъ 16 іюля 1876 г., стр. 4.

[3]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., стр. 5.

[4]) См. т. I, стр. 100, 101.

[5]) Стр. 15: „Когда президентъ республики сочтетъ, что интересъ страны требуетъ возобновленія палаты представителей ранѣе истеченія нормальнаго срока ея полномочій, онъ потребуетъ отъ Сената разрѣшенія на ея распущеніе. Это разрѣшеніе можетъ быть дано только въ тайномъ засѣданіи и большинствомъ голосовъ. Оно должно быть дано въ теченіе восьми дней".

[6]) Стр. 21: „Въ случаѣ, если президентъ признаетъ, что существуютъ основанія для распущенія палаты представителей ранѣе истеченія за-

для осуществленія этого права согласія верхней палаты (Сената или Большого Совѣта). Такое совпаденіе не должно удивлять насъ, такъ какъ право распущенія палаты депутатовъ еще ранѣе было внесено въ ту книгу, въ которой мы находимъ всѣ главнѣйшія черты конституціи 1875 г.,—въ *Новую Францію* Прево-Парадоля. Онъ указываетъ на право распущенія палаты депутатовъ, какъ на необходимый противовѣсъ въ системѣ парламентскаго образа правленія, какъ на единственное средство противъ тѣхъ золъ, которыя могутъ быть порождены имъ [1]). Онъ равнымъ образомъ требуетъ, чтобы это право осуществлялось лишь съ согласія Сената [2]). Онъ только сомнѣвается, чтобы рекомендованная имъ мѣра могла съ пользою осуществляться въ парламентской республикѣ [3]).

Слѣдуетъ однако замѣтить, что право распущенія не безъ труда проникло въ конституцію 1875 г. Это одно изъ предложеній встрѣтившихъ наибольшее сопротивленіе. Оно было оспариваемо не только самою передовою частью республиканской партіи, но даже и

коннаго срока ея полномочій, это распущеніе должно быть объявлено декретомъ, изданнымъ съ согласія Большого Совѣта, совѣщающагося въ тайномъ засѣданіи".

[1]) *La France nouvelle*, кн. II, гл. VI, стр. 143 и 147.

[2]) Ibidem, кн. II, гл. V, стр. 106: „Эта верхняя палата можетъ дать прочную точку опоры общественному мнѣнію и правительству въ случаѣ, еслибы другая палата безразсудно злоупотребляла своею властью, и осуществленіе права распущенія не казалось бы такимъ дерзновеннымъ, еслибы правительство было косвенно побуждаемо согласіемъ и содѣйствіемъ этого высокаго собранія къ тому, чтобы перенести спорный вопросъ на обсужденіе избирателей, которымъ принадлежитъ послѣднее слово".

[3]) *Ibidem*, кн. II, гл. VI, стр. 144: „Но пожелаетъ ли и будетъ ли имѣть возможность президентъ своевременно воспользоваться этою огромною властью? Отошлетъ-ли онъ, противъ ихъ желанія, своихъ друзей и сторонниковъ къ избирателямъ, рискуя своими руками уничтожить свое большинство и свою партію? Это значило бы слишкомъ разсчитывать на идею долга; это значило бы слишкомъ многаго требовать отъ безкорыстной любви къ общественному благу; а когда учрежденія грѣшатъ этимъ благороднымъ излишествомъ, человѣческая слабость мститъ за себя, лишая ихъ жизненности или разрушая ихъ".—Ср. стр. 147, 148: „Право распущенія оказалось бы здѣсь недостаточнымъ орудіемъ въ рукахъ президента республики (въ случаѣ существованія министерства и собранія, которыя удерживали бы власть, потерявши общее довѣріе или одобреніе), потому что президентъ необходимо принадлежитъ къ какой нибудь партіи, все равно какъ еслибы онъ былъ первымъ министромъ".

очень умѣренными людьми: теоретиками-юристами въ родѣ Берто (Bertauld), знаменитаго профессора Канскаго университета, членами праваго центра, въ родѣ виконта де Мо (Meaux), даже самою комиссіею тридцати въ лицѣ ея докладчика Вантавона [1]). Выставленныя возраженія были впрочемъ очень серьезны. Они высказаны съ наибольшею силою въ рѣчи Берто, принадлежавшаго къ республиканской партіи. Оппоненты утверждали, что право распущенія противорѣчило принципу народнаго самодержавія, потому что оно посягало на законныя права наиболѣе прямыхъ представителей этого самодержавія, — а равно и принципу раздѣленія властей, такъ какъ исполнительная власть могла этимъ путемъ лишить полномочій носителей законодательной власти. Утверждалось также, что право распущенія тѣмъ болѣе недопустимо въ новой конституціи, что она установила избраніе президента республики палатами; еслибы онъ, будучи делегатомъ палатъ, могъ распустить одну изъ нихъ, то представилось бы невиданное зрѣлище довѣреннаго, лишающаго полномочій одного изъ своихъ довѣрителей [2]). Наконецъ противники ссылались на тотъ фактъ, что право распущенія еще ни разу не упоминалось въ республиканскихъ конституціяхъ.

Но надо признать рѣшающимъ аргументомъ въ пользу допущенія этого права то соображеніе, что оно служитъ одной изъ необходимыхъ составныхъ частей въ механизмѣ парламентскаго образа правленія; признаніе послѣдняго новой республикой почти рѣшало вопросъ [3]). Кромѣ того, хотя право распущенія представляетъ кажу-

---

[1]) См. пренія, происходившія при второмъ чтеніи законо-проекта, въ засѣданіи 2 февраля 1875 г. (*Annales de l' Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 394 и слѣд.). Большинство оппонентовъ соглашалось впрочемъ даровать право распущенія Макъ Магону на время его президенства, отказывая въ немъ его преемникамъ.

[2]) Это, въ частности, былъ одинъ изъ аргументовъ въ пользу того, чтобы провести различіе между маршаломъ Макъ Магономъ и его преемниками; „Если вы облечете его правомъ распущенія, говорилъ виконтъ де Мо (цитир. изданіе, стр. 400), то во всякомъ случаѣ онъ не будетъ пользоваться имъ по отношенію къ избравшей палатѣ. Чѣмъ оказывается ваше предложеніе съ точки зрѣнія республиканской теоріи?.. Президентъ избранный и могущій быть избраннымъ еще разъ, получаетъ право распускать избравшій его корпусъ, который призванъ избрать его вновь или отстранить его отъ власти“.

[3]) Докладъ Лабулэ, *цитиров. изд.* стр. 220: „Послѣдствіемъ этого хорошо знакомаго намъ государственнаго строя является признаніе за президентомъ права распущенія. Это средство употребляется въ конституціонныхъ монархіяхъ, когда глава государства думаетъ, что въ

щееся нарушеніе принципа раздѣленія властей, но въ дѣйствительности оно является скорѣе санкціей этого принципа по отношенію къ тому, что въ немъ наиболѣе существеннаго, такъ какъ мы уже видѣли [1]), что при парламентскомъ образѣ правленія, оно служитъ послѣдней и наиболѣе дѣйствительной гарантіей независимости исполнительной власти. Съ другой стороны, невозможно серьезно утверждать, чтобы право распущенія противорѣчило принципу народнаго самодержавія, потому что осуществленіе его имѣетъ цѣлью и результатомъ передать въ руки самой націи разрѣшеніе конфликта, предоставляя ей послѣднее слово. Но это значитъ, что обращеніе къ народу должно быть тогда окончательнымъ актомъ, и что за первымъ распущеніемъ не можетъ слѣдовать второе, какъ это иногда проектировалось на случай, еслибы первое распущеніе не дало результатовъ, желательныхъ для исполнительной власти. Не вѣрно также и то утвержденіе, что, при дѣйствіи настоящей французской конституціи, распущеніе представляетъ зрѣлище довѣреннаго, лишающаго полномочій своего довѣрителя,—ибо президентъ республики, хотя и избирается обѣими палатами или, говоря точнѣе, національнымъ собраніемъ, но не является ни ихъ уполномоченнымъ, ни ихъ делегатомъ: это носитель независимой власти, котораго нельзя отрѣшить отъ должности до истеченія срока его полномочій.

Правда, право распущенія еще не встрѣчалось до того времени въ республиканскихъ конституціяхъ [2]), но не менѣе вѣрно и то, что это былъ первый случай сочетанія республики съ парламентскимъ образомъ правленія, до тѣхъ поръ практиковавшимся только въ конституціонныхъ монархіяхъ [3]). Можно однако прибавить, что

конфликтѣ между министрами и палатой правда на сторонѣ министровъ, и обращается за разрѣшеніемъ конфликта къ странѣ".

[1]) См. т. I, стр. 100, 308.

[2]) Докладъ Лабулэ (*Annales de l' Assemblée nationale* т. XXXVIII, *законопроекты* и проч.), стр. 220; „Это—обычай конституціонной монархіи; нельзя не признать, что это новое право въ республикѣ".

[3]) Дюфоръ въ засѣданіи Національнаго Собранія, 2 февраля 1874 г. (*Annales de l' Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 403): „Я согласенъ, что въ исторіи существовавшихъ до сихъ поръ республикъ не встрѣчается права распущенія одной изъ палатъ. Но я не допускаю, чтобы республика необходимо должна была создаваться по одному условному неизмѣнному, исключительному типу, и чтобы нельзя было, даже признавши республику основнымъ закономъ страны, найти какое нибудь отдѣльное учрежденіе, хотя бы заимствованное и у монархіи, которое могло бы укрѣпить ее и дать новыя гарантіи порядка".

отсутствіе права, о которомъ идетъ рѣчь, въ нѣкоторыхъ изъ предшествовавшихъ республиканскихъ конституцій вызывало сожалѣнія [1]). Въ самомъ дѣлѣ, разъ конституція допускаетъ большее или меньшее отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной и признаетъ, что послѣдняя не можетъ лишить полномочій носителя первой, всегда возможенъ конфликтъ между этими двумя властями; а въ такомъ случаѣ право распущенія является единственнымъ средствомъ для его мирнаго и окончательнаго рѣзрѣшенія.

Однако французскіе учредительные законы не даютъ президенту республики права распускать палату депутатовъ только при одной гарантіи министерской отвѣтственности,—какимъ обладаетъ государь въ конституціонныхъ монархіяхъ; президентъ республики долженъ получить на это согласіе сената. Это ограниченіе было допущено не безъ затрудненій. Комиссія тридцати и нѣкоторые ораторы отвергали его, какъ опасное и противное традиціямъ парламентскаго образа правленія [2]). Но маршалъ Макъ Магонъ, напротивъ того, призналъ за нимъ полезное значеніе въ посланіи, обращенномъ къ Собранію: «пользованіе этимъ чрезвычайнымъ правомъ, писалъ онъ было бы опасно, и я самъ поколебался бы осуществить его, еслибы, въ критическихъ обстоятельствахъ, исполнительная власть не чувствовала за собой поддержки умиротворяющаго собранія». При такихъ условіяхъ былъ принятъ этотъ законъ [3]).

Это одно изъ постановленій, всего яснѣе указывающихъ на ту умиротворяющую роль, какую конституція хотѣла придать сенату. Она дѣлаетъ его какъ бы посредникомъ при опасномъ конфликтѣ, которой можетъ возникнуть между президентомъ республики и палатою депутатовъ. Изъ предъидущаго видно также, что авторы кон-

---

[1]) *Mémoires de Barras*, изд. Дюрюи, т. II, стр. 23: „Здѣсь не мѣсто говорить о пробѣлахъ въ конституціи III года республики въ той части, гдѣ идетъ дѣло объ исполнительной власти, какъ напр. о невозможности распустить палаты или заставить повиноваться казначейство".

[2]) *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 394; „Комиссія не допускаетъ участія Сената въ осуществленіи права распущенія. Она думаетъ, что это участіе очень опасно и что оно ослабило бы министерскую отвѣтственность".

[3]) Дюфоръ въ засѣданіи 2 февраля 1875 г. *цитиров. изд.*, стр. 401; „Мы хотимъ даровать ему это право въ условіяхъ, которыя онъ указалъ самъ; мы хотимъ предоставить ему реальное, а не фиктивное право... Мы просимъ васъ рѣшить, чтобы, согласно его мнѣнію, право распущенія было дано ему, какъ и его преемникамъ, только подъ условіемъ согласія на это сената".

ституціи смотрѣли на вмѣшательство сената, какъ на поддержку, необходимую для президента; они хотѣли сдѣлать болѣе дѣйствительной его прерогативу. Въ сущности они сдѣлали осуществленіе права распущенія болѣе затруднительнымъ и менѣе вѣроятнымъ. Если сенатъ въ своемъ первоначальномъ составѣ могъ легко согласиться на распущеніе въ 1877 г., то сенатъ, сдѣлавшійся вполнѣ выборнымъ и истинно республиканскимъ, согласится на распущеніе палаты депутатовъ только въ томъ случаѣ, если этого дѣйствительно требуетъ общественное мнѣніе; но за то самое распущеніе получаетъ тогда еще болѣе полезное значеніе.

Такимъ образомъ, при подобныхъ столкновеніяхъ, сенату принадлежитъ главная роль; самъ же онъ не можетъ быть распущенъ ни въ какомъ случаѣ. Однако Національному Собранію было предложено поставить въ этомъ отношеніи сенатъ въ одинаковыя условія съ палатою депутатовъ. Рэдо (Raudot), человѣкъ съ оригинальнымъ умомъ, внесъ поправку слѣдующаго содержанія: «Президентъ республики можетъ, съ согласія палаты депутатовъ, распустить сенатъ. Въ такомъ случаѣ новые сенаторы должны быть избраны въ трехмѣсячный срокъ» [1]). Исходя изъ той мысли, что въ извѣстныхъ случаяхъ консерватизмъ сената можетъ быть такъ же опасенъ, какъ и новаторская смѣлость палаты депутатовъ, авторъ поправки предоставлялъ преобладающую и умѣряющую роль президенту республики. «Онъ будетъ стоять, говорилъ Родо, между двумя палатами, одинаково избираемыми всеобщею подачею голосовъ, прямою или косвенною. Онъ получитъ возможность устремляться туда, откуда грозитъ опасность, и въ концѣ концевъ распустить сенатъ, если послѣдній не исполнитъ своихъ обязанностей и не оправдаетъ надеждъ, возлагаемыхъ на него закономъ» [2]). Право распущенія примѣнялось бы даже и къ пожизненнымъ сенаторамъ, несмѣняемость которыхъ не соблюдалась-бы въ такомъ случаѣ и встрѣчала бы извѣстный противовѣсъ [3]). Но это нововведеніе, возможныя послѣдствія, котораго

---

1) Засѣданіе 24 февраля 1875 г. *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 627).

2) *Ibidem*, стр. 628.

3) *Ibidem*, стр. 627: „Семьдесятъ пять сенаторовъ будутъ назначены этимъ собраніемъ. Кто изъ васъ можетъ предвидѣть, каковъ будетъ составъ этихъ семидесяти пяти лицъ при томъ глубокомъ раздраженіи, которое существуетъ среди различныхъ партій этого собранія?.., И вы полагаете, что избраніе этой части сената не вызываетъ во мнѣ безпокойства?"

были совершенно неизвѣстны, не встрѣтило сочувствія. Авторы конституціи не думали, чтобы сенатъ могъ когда-либо тормозить дѣятельность правительства республики. Это служитъ косвеннымъ подтвержденіемъ того, что по духу французской конституціи судьба министерскихъ кабинетовъ должна зависѣть только отъ палаты депутатовъ. Сенатъ можетъ, своимъ противодѣйствіемъ, задерживать новые законы; но онъ не можетъ измѣнять направленія правительственной политики. Съ другой стороны, право разрѣшать распущеніе палаты депутатовъ, которымъ облекаетъ его конституція, служитъ какъ бы противовѣсомъ исключительному праву поддерживать или свергать министровъ, принадлежащему этой послѣдней.

Вмѣшательство сената не единственная гарантія, которою обставлено осуществленіе права распущенія. Необходимымъ послѣдствіемъ распущенія палаты депутатовъ является избраніе новой палаты; это составляетъ даже цѣль всего предпріятія. Но, для возможно скорѣйшаго прекращенія кризиса, необходимо, чтобы новые выборы произошли быстро; кромѣ того было бы иногда опасно оставлять при такихъ обстоятельствахъ исполнительную власть безъ дѣйствительнаго контроля. Въ Англіи установилась традиція, въ силу которой моментъ распущенія палаты совпадаетъ съ назначеніемъ выборовъ: одинъ и тотъ же актъ объявляетъ о распущеніи и повелѣваетъ приступить къ новымъ выборамъ; избиратели созываются немедленно же въ установленный обычаемъ срокъ. Во Франціи, обѣ хартіи назначали въ такомъ случаѣ для новыхъ выборовъ тремѣсячный срокъ; [1]) въ дополнительномъ актѣ 1815 г. (ст. 21) онъ былъ опредѣленъ въ шесть мѣсяцевъ.

Конституціонный проектъ, представленный Дюфоромъ въ маѣ 1873 г., съ точностью слѣдовалъ англійскому обычаю, придавши ему даже еще большую опредѣленность [2]). Напротивъ того, проектъ Брольи, внесенный въ маѣ 1874 г., установлялъ для новыхъ выборовъ шестимѣсячный срокъ [3]), обязывая президента управлять

---

[1]) Хартія 1814 г., стр. 50;—Хартія 1830 г., стр. 42.

[2]) Стр. 15: „Избирательныя коллегіи должны быть созваны черезъ три дня послѣ сообщенія президенту республики утвердительнаго вотума сената (разрѣшающаго распущеніе)“.

[3]) Стр. 21: „Избиратели должны быть созваны для избранія новой палаты въ шестимѣсячный срокъ. Въ теченіе этого промежутка времени президентъ республики будетъ управлять совмѣстно съ Большимъ Совѣтомъ. Онъ долженъ будетъ дать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ обѣимъ палатамъ, немедленно послѣ открытія палаты представителей“.

въ теченіе всего этого промежутка времени, вмѣстѣ съ верхней палатой. Шестимѣсячный же срокъ былъ предложенъ и комиссіею тридцати [1]). Въ концѣ концевъ, учредительнымъ закономъ 25 февраля 1875 г. былъ установленъ трехмѣсячный срокъ; ст. 5 этого закона гласитъ: «Въ такомъ случаѣ избирательныя коллегіи созываются для новыхъ выборовъ въ трехмѣсячный срокъ». Но это постановленіе не выдерживаетъ критики. Съ одной стороны, срокъ все еще очень великъ; съ другой—текстъ закона недостаточно ясенъ. Онъ не опредѣляетъ съ точностью, что именно должно быть сдѣлано въ эти три мѣсяца. Послѣ распущенія, объявленнаго въ 1877 г., поддерживалось мнѣніе, что для соблюденія конституціи достаточно было, чтобы декретъ, созывающій избирательныя коллегіи, былъ изданъ черезъ три мѣсяца послѣ распущенія палаты, не смотря на то, что самые выборы отодвигались этимъ на позднѣйшій срокъ. Вслѣдствіе этого при частичномъ пересмотрѣ 1884 г. вышеуказанный параграфъ былъ измѣненъ слѣдующимъ образомъ: «Въ такомъ случаѣ избирательныя коллегіи *собираются* для новыхъ выборовъ въ *двухмѣсячный* срокъ, а палата—черезъ десять дней *послѣ закрытія выборовъ*» [2]).

Въ виду опасностей, представляемыхъ распущеніемъ палаты депутатовъ, были установлены еще и другія гарантіи. Во первыхъ, нѣкоторыя полномочія, которыми пользуется президентъ республики въ промежутокъ между сессіями палатъ, дѣлаются недоступными для него послѣ распущенія палаты депутатовъ. Это относится прежде всего къ праву объявлять осадное положеніе. Мы уже видѣли, въ какихъ случаяхъ и при какихъ условіяхъ президентъ республики можетъ провозгласить его [3]). Но законъ 3 апрѣля 1878 г. прибавляетъ (ст. 3): «Въ случаѣ распущенія палаты депутатовъ и до окончанія новыхъ выборовъ осадное положеніе не можетъ быть даже временно объявлено президентомъ республики. Однако, въ случаѣ еслибы вспыхнула война, президентъ, съ согласія совѣта министровъ, можетъ объявить осадное положеніе въ областяхъ, которымъ угрожаетъ непріятель подъ условіемъ созыва избирательныхъ коллегій.

---

[1]) Засѣданіе 2 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVI, стр. 394): „Комиссія не хочетъ обязывать президента республики созывать избирательныя коллегіи въ трехмѣсячный срокъ. Она думаетъ, что необходимо удержать предложенный ею шестимѣсячный срокъ для большого успокоенія умовъ“.

[2]) Законъ 14 августа 1884 г.

[3]) См. выше, стр. 122.

и открытія палатъ въ возможно короткій срокъ». Во вторыхъ, хотя, какъ мы увидимъ ниже, въ принципѣ, всякій кредитъ можетъ быть открытъ только закономъ, но законъ 14 сентября 1879 г. (ст. 4) разрѣшаетъ въ извѣстныхъ случаяхъ президенту республики открывать временно дополнительные и чрезвычайные кредиты путемъ декретовъ, изданныхъ въ засѣданіи государственнаго совѣта, послѣ обсужденія и одобренія ихъ совѣтомъ министровъ. Но изъ текста закона и вызванныхъ имъ преній видно, что президентъ не можетъ пользоваться этимъ правомъ послѣ распущенія палаты депутатовъ. Оно установлено только на случай отсрочки палатъ, *какъ она опредѣлена въ первомъ параграфѣ статьи 2 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г.* Право же распущенія предусмотрѣно совсѣмъ другимъ текстомъ, — статьею 5 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г.

Право распущенія безспорно разсматривалось авторами конституціи 1875 г., какъ оборонительное оружіе въ рукахъ исполнительной власти; но изъ него можетъ быть сдѣлано и болѣе мирное употребленіе, и даже болѣе соотвѣтствующее духу парламентскаго образа правленія. Оно даетъ возможность положить конецъ тому безвыходному положенію, въ которомъ оказывается палата депутатовъ при отсутствіи въ ней прочнаго большинства, необходимаго для составленія и поддержанія министерства. Въ такомъ случаѣ сама палата депутатовъ можетъ взять на себя починъ и пригласить министровъ посовѣтовать президенту республики воспользоваться его правомъ распущенія. Подобнаго рода заявленія не кажутся аномаліей въ Англіи [1]), и можно думать, судя по нѣкоторымъ даннымъ, что, въ случаѣ надобности, это рѣшеніе легко могло-бы быть принято и во Франціи [2]).

IV.

Президентъ республики хотя и не отвѣтственъ политически передъ палатами, но всегда имѣетъ право сообщить имъ свои взгляды и свое мнѣніе по вопросамъ, которые могутъ сдѣлаться предметомъ обсужденія палатъ, — по вопросамъ, касающимся общей политики.

---

[1]) См. т. I, стр. 121.

[2]) Въ своей рѣчи въ палатѣ депутатовъ, 27 января 1885 г. (*Journal officiel* отъ 28, *Débats parlementaires*, стр. 77) Гоблэ намекалъ на „возможность болѣе близкихъ выборовъ, чѣмъ на какія указываетъ нормальный срокъ. Быть можетъ эта возможность уже таится въ вашихъ мысляхъ; знайте теперь же, что мы не страшимся ея“.

Однако, въ силу учредительнаго закона 16 іюля 1875 г., ст. 6, онъ можетъ это сдѣлать только письменно; онъ не можетъ явиться лично и потребовать слова въ какой-либо изъ палатъ: «президентъ республики сносится съ палатами путемъ посланій, которыя прочитываются съ трибуны министромъ». Это правило было установлено еще закономъ 13 марта 1873 г., но тогда оно было неполно и допускало много исключеній. Въ настоящее время оно безусловно и не терпитъ никакихъ изъятій; оно впрочемъ логически вытекаетъ изъ принципа раздѣленія властей. Тьеръ, какъ мы видѣли, относился крайне враждебно къ этому постановленію; въ изложеніи мотивовъ конституціоннаго проекта, представленнаго отъ его имени Дюфоромъ въ маѣ 1873 г., встрѣчается фраза, показывающая, что онъ не желалъ внесенія его безъ всякихъ ограниченій въ окончательный текстъ конституціи [1]).

Это безусловное правило, установленное статьею 6 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г., не могло бы быть нарушено и въ томъ случаѣ, еслибы президентъ республики оказался въ то же время сенаторомъ или депутатомъ и потребовалъ бы слова въ одной изъ палатъ. Эти два званія несовмѣстимы въ одномъ и томъ же лицѣ; сенаторъ или депутатъ, избранный въ президенты республики, немедленно же перестаетъ принадлежать къ парламенту, если принимаетъ на себя свои новыя обязанности; его мѣсто дѣлается вакантнымъ по праву. Это правило постоянно примѣнялось со времени избранія въ президенты Греви, 30 января 1879 г. Это логическое и неизбѣжное послѣдствіе раздѣленія властей; оно могло бы быть устранено только особымъ закономъ; статья 6 закона 16 іюля 1875 г. предполагаетъ, напротивъ того, что авторы конституціи хотѣли удержать его. Впрочемъ къ тому же выводу можно придти путемъ другаго вполнѣ точнаго доказательства, хотя не безъ нѣкоторой натяжки. Органическій законъ 30 ноября 1875 г. говоритъ въ своей статьѣ 8:

---

[1]) Брольи въ *Revue des Deux Mondes* отъ 15 апрѣля 1894 г., стр. 846, примѣчаніе: „Вотъ фраза, обнаруживающая эту затаенную мысль: „Поэтому присутствіе министровъ, *а иногда и президента республики*, необходимо въ палатахъ, которыя всегда могутъ сдѣлаться ареной борьбы за власть“. (*Journal officiel* отъ 20 мая 1873 г., стр. 2208).

[2]) Небезъинтересно замѣтить, что идея этой несовмѣстимости очень медленно пробивала себѣ дорогу. На выборахъ IV года Баррасъ, членъ Директоріи, былъ выбранъ въ двадцати слишкомъ департаментахъ (*Mémoires*, изд. Дюрюи, т. II, стр. 31): „Я принялъ бы, говоритъ онъ, депутатство Сѣвера, еслибы не было несовмѣстимости исполнительныхъ функцій съ законодательными“.

«Общественная служба, вознаграждаемая изъ средствъ государства, несовмѣстима съ депутатскимъ полномочіемъ»; этотъ законъ, допускающій очень немного исключеній, перечисленныхъ въ восьмой же и слѣдующей статьѣ, былъ распространенъ на сенаторовъ закономъ 9 декабря 1884 г. (ст. 9), дополненнымъ закономъ 26 декабря 1887 г. Но, такъ какъ должность президента республики сопряжена съ полученіемъ жалованья изъ суммъ государства, и «такъ какъ она не включена въ число должностей, изъятыхъ изъ закона о несовмѣстимости, то сенаторъ или депутатъ, избранный въ президенты республики, долженъ считаться не принадлежащимъ болѣе къ тому собранію, членомъ котораго онъ состоялъ, на другой же день послѣ того, какъ совѣтъ министровъ вручитъ ему исполнительную власть[1])». Аргументація вполнѣ правильна, хотя законодатель, редактируя законъ 30 ноября 1875 г., безъ сомнѣнія не имѣлъ въ виду такого примѣненія его.

Какъ и всякій другой актъ президента республики, его обращеніе съ посланіемъ къ палатамъ не можетъ обойтись безъ поддержки и одобренія отвѣтственнаго министерства, согласно правиламъ парламентскаго образа правленія. Министръ, читающій съ трибуны посланіе президента—не только необходимый передаточный органъ: съ его дѣйствіемъ сопряжена отвѣтственность кабинета.

§ 5. — Полномочія президента республики, касающіяся сношеній Франціи съ иностранными державами.

I.

Согласно французскому государственному праву, президентъ республики является единственнымъ представителемъ Франціи въ ея сношеніяхъ съ иностранными державами. Безъ сомнѣнія въ этомъ случаѣ, какъ и во всѣхъ остальныхъ, рѣшающую роль играетъ парламентъ; но онъ никогда не вступаетъ въ непосредственныя сношенія съ иностранными государствами; эта обязанность возлагается на президента республики. Это явствуетъ прежде всего изъ слѣду-

---

[1]) Eugène Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, n° 339. Мнѣ кажется, что, юридически, такимъ моментомъ слѣдуетъ считать моментъ принятія президентомъ обязанностей, возлагаемыхъ на него избраніемъ, а не передачи ему исполнительной власти совѣтомъ министровъ; но фактически оба акта слѣдуютъ непосредственно одинъ за другимъ.

ющихъ словъ конституціи: «Послы и агенты иностранныхъ державъ считаются аккредитованными при немъ [1])»; между тѣмъ эти послы и агенты являются необходимыми органами для сношенія Франціи съ иностранными государствами. Вышеприведенный текстъ конституціи облекаетъ президента республики очень важными правами. Во первыхъ, онъ предоставляетъ ему право принимать *вѣрительныя грамоты*, которыми удостовѣряется дипломатическій характеръ должностныхъ лицъ, присылаемыхъ во Францію иностранными державами; во вторыхъ, онъ даетъ ему право *одобрять* назначеніе этихъ лицъ, такъ какъ по обычаю, установившемуся въ международныхъ сношеніяхъ, никакое правительство никогда не назначаетъ своего представителя при иностранной державѣ, прежде чѣмъ сдѣланный имъ выборъ не получитъ одобренія со стороны государя или высшаго должностнаго лица, при которомъ этотъ представитель будетъ аккредитованъ.

Полномочія президента республики, какъ главнаго представителя Франціи въ ея сношеніяхъ съ иностранными державами, должны быть разсмотрѣны, во 1-хъ, въ мирное время, по отношенію къ заключенію трактатовъ, а затѣмъ, въ военное время, насколько онѣ касаются факта объявленія войны. Послѣ этого мы должны будемъ изучить тѣ особыя постановленія, которыя конституція посвящаетъ вопросу о пріобрѣтеніи или уступкѣ территоріи.

II.

Во всѣхъ государствахъ, гдѣ исполнительная власть отдѣлена отъ законодательной, завѣдованіе внѣшними сношеніями и дипломатическою дѣятельностью естественно выпадаетъ на долю первой изъ нихъ. Дѣйствительно, она одна можетъ съ пользою выполнить эту миссію и вотъ по какимъ двумъ главнымъ причинамъ:

1. Она одна составляетъ постоянный элементъ правительства (не считая разумѣется судебной власти, не имѣющей никакого отношенія къ данному вопросу). Между тѣмъ дипломатическая дѣятельность требуетъ непрерывнаго руководительства. Она требуетъ также единства въ направленіи, встрѣчающагося гораздо чаще у исполнительной власти, чѣмъ въ представительныхъ собраніяхъ, даже при парламентскомъ образѣ правленія.

Чтобы быть плодотворной, дипломатическая дѣятельность требуетъ

---

[1]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 3.

медлительности и терпѣнія въ поступкахъ, сдержанности въ словахъ, а иногда даже и полной тайны. Всѣмъ этимъ условіямъ не могли бы удовлетворить собранія, осуществляющія законодательную власть.

Но окончательное заключеніе трактатовъ, право связывать ими государство по отношенію къ другимъ націямъ входитъ, напротивъ того, какъ бы въ смѣшанную зону, примыкающую какъ къ области исполнительной, такъ и къ области законодательной власти, и составляющую, въ новѣйшихъ конституціяхъ, предметъ спора между ними. Въ этомъ вопросѣ мы встрѣчаемся прежде всего съ двумя крайними и прямо противоположными теоріями.

Согласно одной изъ нихъ, исполнительной власти должно всегда принадлежать право не только вести переговоры о трактатахъ, подготовлять ихъ заключеніе и условливаться относительно ихъ редакціи,—но и заключать ихъ окончательно одною своею властью. Главное соображеніе, выставляемое при этомъ, заключается въ томъ, что, для того чтобы дипломатическая дѣятельность была дѣйствительно полезной и плодотворной, чтобы можно было извлечь всѣ выгоды изъ искусно завязанныхъ переговоровъ, необходимо, въ удобный моментъ и быстро закончить ихъ трактатомъ, а это немыслимо при передачѣ руководства внѣшней политикою въ руки законодательной власти. Эта теорія вполнѣ соотвѣтствуетъ монархическому образу правленія: тамъ право заключать трактаты съ иностранными державами составляетъ первоначальное и традиціонное право монарха; это одна изъ удержанныхъ имъ функцій; но указанная теорія имѣла и другихъ сторонниковъ; изъ нихъ первое мѣсто принадлежитъ Жанъ Жаку Руссо: «Изъ основныхъ началъ, установленныхъ въ *Общественномъ Договорѣ*, пишетъ онъ своимъ женевскимъ согражданамъ, видно, что, вопреки общераспространенному мнѣнію, союзы между государствами, объявленія войны и мирные трактаты не акты верховной власти; это—правительственные акты; такой взглядъ согласуется съ обычаями націи, наилучше знакомыхъ съ истинными принципами политическаго права. Внѣшнія проявленія государственнаго могущества — не дѣло народа; великія государственныя истины не доступны ему; онъ долженъ предоставить это своимъ вождямъ, всегда лучше него освѣдомленнымъ по этимъ вопросамъ и не имѣющимъ интереса заключать внѣшніе трактаты, невыгодныя для отечества; государственный порядокъ требуетъ, чтобы народъ предоставилъ имъ весь внѣшній блескъ и сосредоточилъ свое вниманіе исключительно на существенномъ. Существенное же для каждаго гражданина—въ томъ, чтобы соблюдались законы внутри страны, уважалась собственность

и безопасность частныхъ лицъ. Пока все идетъ хорошо по отношенію къ этимъ тремъ пунктамъ, предоставьте Совѣтамъ вести переговоры и заключать трактаты съ иностранцами; не съ этой стороны можетъ явиться наибольшая опасность [1])». Руссо связывалъ такой взглядъ съ своей теоріей законодательной власти: такъ какъ всякій трактатъ является частнымъ рѣшеніемъ, то, согласно его ученію, заключеніе его не можетъ входить въ функцію законодателя [2]); онъ имѣлъ въ виду законодательную власть, осуществляемую непосредственно самимъ народомъ, а не представительными собраніями. Тѣмъ не менѣе его соображенія въ пользу предоставленія права рѣшать такого рода вопросы исполнительной власти примѣнимы вообще ко всѣмъ формамъ государственнаго устройства. Монтескьё, хотя не высказывался вполнѣ опредѣленно по этому предмету, но повидимому держался того же взгляда, когда говорилъ, что функціи исполнительной власти распространяются на всѣ вопросы, имѣющіе отношеніе къ международному праву [3]).

Эта теорія была принята нѣкоторыми изъ французскихъ конституцій: Хартіями 1814 [4]) и 1830 годовъ [5]), конституціями 14 января 1852 [6]) и 21 мая 1870 годовъ [7]).

На тотъ же вопросъ существуетъ и противоположный взглядъ, согласно которому, если даже и признать, что право вести переговоры о трактатахъ должно быть предоставлено исполнительной власти, то право давать на нихъ окончательное согласіе можетъ принадлежать только законодателю. Въ пользу этого мнѣнія выставляются также принципіальныя соображенія. Прежде всего его сторонники утверждаютъ, что обязательство, принимаемое на себя націей въ формѣ трактата, должно считаться, какъ и всякій законъ, выраженіемъ народной воли; слѣдовательно право соглашаться на него принадлежитъ законодателю. Кромѣ того, если, съ точки зрѣнія международ-

---

[1]) *Lettres écrites de la Montagne*, часть II, письмо 7, стр. 413.

[2]) См. т. I, стр. 151 и 282.

[3]) См. т. I, стр. 278.

[4]) Ст. 14: „Король — верховный глава государства... онъ заключаетъ миръ, союзные и торговые трактаты“.

[5]) Ст. 13, тождественная со ст. 14 Хартіи 1814 г.

[6]) Ст. 6: „Президентъ республики... заключаетъ мирные, союзные и торговые трактаты“.

[7]) Ст. 14, тождественная съ предъидущей.—Читатель видитъ, что во всѣхъ этихъ текстахъ рѣчь идетъ только о трехъ категоріяхъ трактатовъ; но онѣ—наиболѣе важныя; слѣдовательно то же право распространялось и на всѣ остальныя категоріи.

наго права, трактаты можно разсматривать, какъ договоры, заключенные между двумя націями, то съ точки зрѣнія государственнаго права, они очень приближаются къ законамъ [1]); подобно послѣднимъ, они налагаютъ обязательства на государство и составляющихъ его гражданъ. Наконецъ выставляется на видъ огромная опасность того положенія, при которомъ одному человѣку или его министрамъ предоставлено право связать по ихъ усмотрѣнію цѣлую націю извѣстными обязательствами. Безъ сомнѣнія министры могутъ понесть отвѣтственность за невыгодные трактаты, но нація тѣмъ не менѣе останется юридически связанною ими. Отсюда дѣлается тотъ выводъ, что *всѣ безъ исключенія* трактаты могутъ быть окончательно заключены только съ одобренія законодательной власти. Эта система была принята французскими конституціями 1791 [2]) и 1793 [3]) годовъ. Она перешла также и въ конституцію III года республики [4]), хотя полномочія Директоріи и были нѣсколько расширены ею въ этой области [5]),—и даже въ конституцію VIII года республики [6]), хотя сенатусъ-консультъ 16 термидора X года передалъ первому консулу право утверждать мирные и союзные трактаты, т. е. наиболѣе важ-

---

[1]) Петіонъ въ засѣданіи Учредительнаго Собранія, 17 мая 1790 г. „Трактаты, каковы бы они ни были, мирные, союзные или торговые, не что иное какъ законы объ отношеніяхъ между двумя націями.... Но если исполнительная власть лишена права изготовлять даже самые простые законы, то какъ можно поручить ей установлять такіе важные?“

[2]) Титулъ III, гл. II, отд. 1. ст. 3: „Законодательному корпусу принадлежитъ право утверждать мирные, союзные и торговые трактаты; никакой трактатъ не можетъ вступить въ силу безъ этого утвержденія“. Изъ этого также ясно видно, что, какъ я уже замѣтилъ выше, въ то время подъ мирными, союзными и торговыми трактатами подразумѣвались всѣ категоріи трактатовъ.

[3]) Ст. 55: „Именемъ декретовъ обозначаются всѣ акты законодательнаго корпуса, касающіеся.... ратификаціи трактатовъ.

[4]) Ст. 333: „Трактаты вступаютъ въ законную силу только послѣ разсмотрѣнія и утвержденія ихъ законодательнымъ корпусомъ; *однако секретныя условія могутъ временно выполняться съ того момента, какъ они установлены Директоріей*“.

[5]) Ст. 330: „Директоріи предоставляется право заключать предварительныя договоры, какъ то: о перемиріи и о нейтралитетѣ; *она можетъ также установлять секретныя соглашенія*“.

[6]) Ст. 50: „Объявленія войны, а также мирные, союзные и торговые трактаты предлагаются, обсуждаются, декретируются и издаются такъ же, какъ и законы“.—Ст. 51: „Тайные статьи договора не могутъ уничтожать явныхъ“.

ные [1]). Наконецъ эта система вновь появилась въ своемъ чистѣйшемъ видѣ въ конституціи 1848 г. [2]). Достойно замѣчанія, что эта же система была предложена въ конституціонномъ проектѣ, представленномъ Дюфоромъ въ маѣ 1873 г. [3]) Впрочемъ на нее же указывалось и въ *Новой Франціи* Прево-Парадоля [4]).

Между этими двумя противоположными системами, выставляющими абсолютныя требованія, среднее мѣсто занимаютъ смѣшанныя рѣшенія примирительнаго характера, принимающія въ разсчетъ разнообразные и важные интересы, затрогиваемые занимающимъ насъ вопросомъ. Мы остановимся на двухъ изъ этихъ среднихъ рѣшеній.

Первое изъ нихъ встрѣчается въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Тамъ трактаты, переговоры по поводу которыхъ ведутся президентомъ республики не передаются на разсмотрѣніе законодательной власти, т. е. обѣихъ палатъ Конгресса, но должны быть одобрены Сенатомъ; для этого требуется даже согласіе двухъ третей находящихся на лицо сенаторовъ [5]) Сенатъ вмѣшивается въ это дѣло такъ же, какъ и при назначеніи высшихъ должностныхъ лицъ, въ качествѣ правительственнаго совѣта. Эта система была предложена во Франціи въ конституціонномъ проектѣ, представленномъ въ маѣ 1874 г. Брольи [6]).

---

[1]) Ст. 58: „Первый консулъ утверждаетъ мирные и союзные договоры послѣ совѣщанія о нихъ съ тайнымъ совѣтомъ. Прежде ихъ изданія онъ доводитъ о нихъ до свѣдѣнія сената.

[2]) Ст. 53: „Президентъ республики ведетъ переговоры и утверждаетъ трактаты. Всякій трактатъ вступаетъ въ силу только послѣ одобренія его національнымъ собраніемъ".

[3]) Ст. 14: „Президентъ республики ведетъ переговоры о трактатахъ и утверждаетъ ихъ. Всякій трактатъ признается окончательнымъ только послѣ одобренія его національнымъ собраніемъ".

[4]) Кн. II, гл. III, стр. 103: „Намъ остается только дополнить этотъ перечень функцій выборной палаты указаніемъ на вотированіе всѣхъ трактатовъ, которые должны, всѣ безъ исключенія, представляться исполнительной властью на одобреніе законодательной въ промежутокъ между заключеніемъ и ратификаціей этихъ дипломатическихъ актовъ".

[5]) Ст. 2, отд. 2, парагр. 2.—См. объ этомъ Hudson Mc. Kee, *Manual of Congressional practice*, стр. 253 и 358.

[6]) Ст. 19: „Большой Совѣтъ (верхняя палата) утверждаетъ трактаты, заключенные президентомъ республики".—Въ этомъ вопросѣ сынъ отступилъ отъ взглядовъ своего отца, ибо герцогъ де-Брюльи, изложивъ въ своихъ *Vues sur le gouvernement de la France* систему, которой держатся въ Соединенныхъ Штатахъ (гл. VIII, стр. 280), прибавляетъ: „Чтобы допустить подобную систему въ конституцію своей страны, надо

Другое среднее рѣшеніе было выработано въ Англіи подъ вліяніемъ сочетанія представительнаго образа правленія съ парламентскимъ. Конституція удерживаетъ тамъ, повидимому, во всей его неприкосновенности безусловное право исполнительной власти заключать всѣ трактаты. Юридически, корона можетъ вести о нихъ переговоры и утверждать ихъ своею собственною властью, не нуждаясь ни въ какомъ согласіи Парламента. Она можетъ даже не сообщать палатамъ о заключенныхъ ею договорахъ, пока не сочтетъ этого удобнымъ и полезнымъ. Но практика парламентскаго образа правленія глубоко измѣнила это формальное право и во многихъ отношеніяхъ:

1° Палаты всегда могутъ потребовать у министерства отчета по поводу заключеннаго и обнародованнаго трактата, хотя впрочемъ его юридическая сила нисколько не можетъ быть поколеблена этимъ.

2° Каждая палата можетъ, въ формѣ внесеннаго въ ней предложенія, выразить свое мнѣніе о сообщенныхъ ей трактатахъ.

3° Нѣкоторые трактаты неизбѣжно, хотя и косвеннымъ путемъ, подвергаются вотуму палатъ, такъ что послѣднія могутъ одобрить или отвергнуть ихъ. Это, во первыхъ, тѣ трактаты, для выполненія которыхъ требуется измѣненіе въ гражданскомъ, уголовномъ, торговомъ или финансовомъ законодательствѣ (какъ, напримѣръ, при заключеніи трактатовъ о литературной или промысловой собственности)—или же трактаты, ведущіе за собой измѣненіе таможенныхъ тарифовъ,—а во вторыхъ, трактаты, требующіе для своего выполненія спеціальнаго и новаго кредита. Въ такихъ случаяхъ вотумъ палатъ необходимъ и неизбѣженъ, потому что только онъ можетъ измѣнить законодательство или открыть кредитъ исполнительной власти [1]). Впрочемъ палаты не имѣютъ права вносить какія либо

не имѣть сосѣдей, не быть уязвимымъ ни на одномъ пунктѣ своей территоріи, не подвергаться никакой опасности и вообще никогда не находиться въ затруднительномъ положеніи".

[1]) Сенатусъ-консультъ 25 декабря 1852 г., своею третьею статьею, устранялъ во Франціи это послѣдствіе по отношенію къ торговымъ трактатамъ. Согласно этой статьѣ: „Торговые трактаты, заключенные въ силу ст. 6 конституціи, имѣютъ силу закона по отношенію къ обусловленнымъ ими измѣненіямъ таможенныхъ тарифовъ". Но сенатусъ-консультъ 18 сентября 1869 г., въ своей ст. 10, возвращался къ правильной точкѣ зрѣнія: „Измѣненія, вызываемыя въ таможенныхъ или почтовыхъ тарифахъ международными трактатами, будутъ отнынѣ обязательными только въ силу закона".—Ср. конституцію 21 мая 1870 г., ст. 18.

измѣненія въ постановленія трактата [1]). Такой порядокъ уже давно установился въ Англіи и хорошо былъ извѣстенъ дѣятелямъ французской революціи [2]); но въ ту эпоху во Франціи преобладали отвлеченные принципы, заставившіе остановиться на иномъ рѣшеніи.

Съ того времени англійское рѣшеніе проникло въ большинство новѣйшихъ конституцій; но оно получило въ нихъ бо́льшую опредѣленность. Оно свелось къ установленію различій между разнообразными категоріями трактатовъ: одни изъ нихъ могутъ быть заключены исполнительною властью по своему усмотрѣнію (и такой порядокъ составляетъ общее правило); другіе же становятся окончательными лишь послѣ того, какъ одобрены законодательною властью. Къ послѣдней категоріи относятся не только трактаты, подлежащіе въ Англіи парламентскому обсужденію по указаннымъ выше причинамъ, но и нѣкоторые другіе трактаты, въ силу ихъ особой важности [3]) Такая именно система принята учредительнымъ закономъ 16 іюля 1875 г.

III.

«Президентъ республики ведетъ переговоры о трактатахъ и утверждаетъ ихъ.—Онъ сообщаетъ о нихъ палатамъ, какъ только это позволятъ интересъ государства и его безопасность. Мирные и торговые трактаты, а также всѣ влекущіе за собою новые государственные расходы или касающіеся правъ личности и собственности

---

[1]) Anson, *Law and custom*, т. II, стр. 27191 и слѣд.;—*Todd-Walpole*, цитир. соч., т. I, стр. 133.

[2]) Рѣчь Петіона въ Учредительномъ Собраніи 17 мая 1790 г.: „Мнѣ скажутъ: посмотрите на Англію; эти гордые островитяне сочли достаточнымъ для поддержанія своей свободы и безопасности удержать за собою право отказывать въ налогахъ и установить отвѣтственность министровъ.... Парламенту принадлежитъ тамъ только призрачная власть даже по отношенію къ тѣмъ статьямъ трактатовъ, для которыхъ, въ силу общихъ законовъ государства, необходимо его содѣйствіе“.—Аббатъ Мори, въ засѣданіи 18 мая: „Мы говоримъ, что союзные трактаты должны утверждаться законодательнымъ корпусомъ, когда они устанавливаютъ обязательныя субсидіи; точно также и торговые трактаты, когда ими обусловлено пониженіе или повышеніе таможенныхъ пошлинъ, подлежатъ наравнѣ со всѣми остальными налогами вѣдѣнію законодательной власти“.

[3]) См. конституціонныя постановленія по этому вопросу въ слѣдующихъ странахъ: Бельгіи, ст. 68; Голландіи, ст. 57; Италіи, ст. 5; Испаніи ст. 55, n°4; Пруссіи, ст. 48.

французовъ, живущихъ заграницей, становятся окончательными лишь послѣ принятія ихъ обѣими палатами [1])». Мы должны разсмотрѣть, какія права этотъ текстъ закона предоставляетъ президенту республики и какія онъ удерживаетъ за парламентомъ.

Онъ облекаетъ президента исключительнымъ правомъ *вести переговоры* о трактатахъ и *утверждать ихъ*. Мы уже нѣсколько разъ встрѣчались съ этими выраженіями; необходимо точнѣе опредѣлить ихъ. *Переговоры* почти всегда подразумѣваютъ два фазиса: сначала ведутся предварительныя бесѣды чаще всего между министромъ иностранныхъ дѣлъ данной страны и посланникомъ договаривающейся націи; затѣмъ слѣдуютъ редакція и подпись трактата дипломатическими агентами, получившими отъ компетентной власти необходимыя для этого полномочія и потому носящихъ названіе уполномоченныхъ *(plénipotentiaires)*. *Утвержденіемъ* или *ратификаціей* называется актъ, которымъ власть, осуществляющая и представляющая верховную власть по отношенію къ праву заключать трактаты, одобряетъ и подтверждаетъ договоръ, подписанный уполномоченными, давая ему этимъ окончательную силу. Необходимость ратификаціи вполнѣ понятна, когда власть, имѣющая право вести переговоры о трактатахъ, и власть, утверждающая его, различны [2]). Но ратификація равно необходима и въ тѣхъ случаяхъ, когда правомъ на нее облечена та же власть, которая ведетъ переговоры и назначаетъ уполномоченныхъ. Это объясняется тѣмъ, что въ международномъ правѣ полномочія по отношенію къ заключенію трактатовъ не имѣютъ того характера, какой придается имъ въ современномъ гражданскомъ правѣ: довѣренное лицо не можетъ здѣсь, по праву, наложить обязательства на своего довѣрителя въ предѣлахъ даннаго мандата; для этого необходимо, чтобы со стороны довѣрителя послѣдовала его собственная ратификація. Но почему же въ международномъ правѣ удержалась такая повидимому устарѣлая точка зрѣнія? Я думаю, что это объясняется двумя причинами. Современная теорія трактатовъ вырабатывалась, когда еще господствовали монархическія государства и прямой образъ правленія: король въ такой же мѣрѣ не передавалъ въ другія руки права заключать отъ его имени трактаты, въ какой онъ не передавалъ и своей законодательной власти; въ томъ

---

[1]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 8.

[2]) Такъ, въ нѣкоторыхъ изъ французскихъ конституцій (1791, 1793. III гг.) право вести переговоры принадлежало исполнительной власти, а ратификація—законодательной.

и другомъ случаѣ была необходима ратификація [1]); затѣмъ тотъ же порядокъ былъ примѣненъ и къ республикамъ, и старинная точка зрѣнія вполнѣ совпала съ теоріей писанныхъ конституцій новѣйшаго времени, согласно которой, въ принципѣ, ни одна изъ учрежденныхъ ими властей не можетъ передать въ другія руки присвоенныхъ ей правъ и обязанностей [2]). Но удержаніе этого порядка оправдывается также и другимъ соображеніемъ, вытекающимъ изъ общаго свойства международныхъ трактатовъ. Въ области гражданскаго права, въ случаѣ спора по поводу размѣра полномочій довѣреннаго лица или сдѣланнаго имъ изъ нихъ употребленія, рѣшеніе можетъ быть возложено на судъ; въ области международнаго права судовъ не существуетъ, и только одинъ обычай ратификаціи вполнѣ устраняетъ возникающія затрудненія [3]).

Въ силу ст. 8 закона 16 іюля 1875 г., право ратификаціи трактатовъ, такъ же какъ и право вести о нихъ переговоры, принадлежитъ президенту республики. Иногда онъ прямо ратифицируетъ его, собственной властью; иногда только послѣ одобренія трактата палатами; но во всякомъ случаѣ ратификація всегда принадлежитъ президенту республики. Онъ представляетъ собой единственную власть, вступающую, для заключенія трактата, въ юридическія сношенія съ чужеземными націями. Такая система была принята конституціей 1848 г., требовавшей однако для всѣхъ трактатовъ одобренія законодательной власти.

Но нынѣ дѣйствующая установляетъ другое гораздо болѣе важное правило. Она признаетъ за президентомъ республики общее право утверждать одною своею властью трактаты, о которыхъ онъ предварительно велъ переговоры. Въ принципѣ, онъ не нуждается въ разрѣшеніи палатъ; это ясно видно изъ того что ихъ одобреніе требуется закономъ лишь для извѣстныхъ категорій трактатовъ; перечисленіе этихъ послѣднихъ должно имѣть ограничительный смыслъ; иначе оно было бы совершенно безполезно и лишено всякаго значенія. Не менѣе ясно вытекаетъ это и изъ подготовительныхъ работъ. Въ изложеніи мотивовъ проекта, представленнаго Дюфоромъ 18 мая 1875 г., мы читаемъ слѣдующее: «При перечисленіи правъ и обязанностей президента республики, въ статьѣ 3 закона 25 фев-

---

[1]) См. т. I, стр. 16 и 226.

[2]) См. мою статью *Délégation du pouvir législatif* въ *Revue politique et parlementaire*, августъ 1894 г.

[3]) Kluber, *Europäische Völkerrecht*, § 87.

раля объ организаціи публичныхъ властей, не упоминается о правѣ вести переговоры и *заключать трактаты* съ иностранными державами. *Право президента не можетъ быть безусловно въ этомъ случаѣ; оно ограничивается и умѣряется правомъ палатъ.* Разграниченіе этихъ правъ приведено нами въ статьѣ 7 проекта [1])». Комиссія палаты вполнѣ примкнула къ такому взгляду. Она только прибавила еще нѣкоторыя категоріи трактатовъ къ тѣмъ, для которыхъ проектъ требовалъ одобренія палатъ. Дѣйствительно въ проектѣ въ эту рубрику были включены только трактаты, подлежавшіе обсужденію парламента по англійскому обычаю [2]). «Мы признаемъ за президентомъ, говорилось въ докладѣ, право вести переговоры о трактатахъ и утверждать ихъ. Но, сообразуясь съ правовыми понятіями всѣхъ свободныхъ странъ, мы требуемъ, чтобы мирные трактаты, не включенные въ текстъ проекта, признавались окончательными только послѣ вотированія ихъ обѣими палатами. Сюда же мы относимъ также трактаты, касающіеся личнаго положенія и правъ собственности французовъ, живущихъ заграницей. Такъ всегда ставился этотъ вопросъ. Намъ недавно былъ представленъ на разсмотрѣніе трактатъ о выдачѣ преступниковъ, заключенный съ Бельгіей; въ настоящее время наша комиссія разсматриваетъ договоръ съ Египтомъ, а палаты Второй Имперіи не разъ вотировали трактаты, относящіеся къ промышленной и литературной собственности. Мы думаемъ, что эти постановленія просто упущены изъ вида въ правительственномъ проектѣ» [3]). Измѣненный такимъ образомъ текстъ былъ принятъ безъ преній и безъ всякихъ замѣчаній во второмъ и третьемъ чтеніи.

По поводу одной изъ категорій трактатовъ, требующихъ одобренія палатъ, мы должны сдѣлать нѣсколько замѣчаній съ точки зрѣнія государственнаго права. Что слѣдуетъ понимать подъ *трактатами, влекущими за собою обязательные государственные расходы?* Въ извѣстномъ смыслѣ всякій трактатъ можетъ повлечь за собой финансовыя обязательства, такъ какъ нарушеніе его можетъ вызвать дорого-стоющую войну или требованіе о вознагражденіи со стороны націи, участвующей въ договорѣ. Но вышеприведенное выраженіе

---

[1]) *Annales de l'Assemblée nationale,* т. XXXVIII, *Законопроекты,* и пр., стр. 108.

[2]) Ст. 7 законопроекта, 2 парагр.: „Торговые трактаты и требующіе обязательныхъ государственныхъ росходовъ становятся окончательными только послѣ вотированія ихъ обѣими палатами".

[3]) *Annales de l'assemblée nationale,* т. XXXVIII, стр. 223.

не можетъ быть понимаемо въ такомъ смыслѣ; иначе это единственное исключеніе поглотило бы все правило, и мы вернулись бы къ системѣ, подчиняющей, безразлично, всякаго рода трактаты утвержденію законодательной власти. Эти слова должны пониматься въ узкомъ и опредѣленномъ смыслѣ; они указываютъ на такіе трактаты, одна изъ статей которыхъ предполагаетъ опредѣленный расходъ и которые не могли бы быть выполнены безъ соотвѣтствующаго кредита. Необходимо, чтобы расходъ, требующійся для выполненія трактата, былъ прямымъ и неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого послѣдняго.

Изъ этого, видно, что, согласно конституціи, президентъ республики имѣетъ безусловное право заключить, одною своею властью, трактатъ о союзѣ съ какою-либо иностранною державою, и такой трактатъ будетъ юридически обязателенъ безъ всякаго вотума со стороны законодательной власти. Дѣйствительно, союзные договоры не включены въ число тѣхъ, для которыхъ статья 8 требуетъ одобренія палатъ; слѣдовательно эти трактаты подпадаютъ подъ общее правило объ единоличномъ правѣ президента республики. Но этого не было бы, еслибы союзный трактатъ налагалъ на Францію опредѣленныя денежныя обязательства, которыя являлись бы условіемъ самаго союза,—еслибы, напримѣръ, онъ обязывалъ Францію выплачивать субсидіи союзникамъ (классическая гипотеза, къ которой прибѣгали въ XVIII вѣкѣ при истолкованіи англійскаго права). То же самое, какъ я думаю, надо было бы сказать, еслибы трактатъ обязывалъ Францію держать подъ ружьемъ опредѣленное число солдатъ. Въ этихъ случаяхъ трактатъ «налагалъ бы обязательства на государственные финансы» и могъ бы стать окончательнымъ и обязательнымъ лишь послѣ вотированія его палатами.

Наконецъ, разсматриваемый нами текстъ закона предоставляетъ президенту еще одно право, о которомъ слѣдуетъ упомянуть. Президентъ можетъ держать втайнѣ заключенные имъ трактаты, если онъ найдетъ, что интересы и безопасность государства не дозволяютъ сообщать о нихъ палатамъ и обнародовать ихъ. «Мы признаемъ, говорилъ докладчикъ, согласно обычаю всѣхъ парламентовъ, что президентъ долженъ довести о договорѣ до свѣдѣнія палатъ, какъ только это дозволятъ интересы и безопасность государства. Мы предоставляемъ ему самому судить, въ какихъ случаяхъ, тайна необходима» [1]).

---

1) *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVIII, стр. 223.

рить его только въ томъ видѣ, какой онъ получилъ послѣ переговоровъ исполнительной власти и редакціи уполномоченныхъ; онѣ не могутъ ни измѣнить его, ни дополнить. Дѣйствительно, имъ не предоставлено права вести непосредственно переговоры съ иностранными державами; это право принадлежитъ исключительно исполнительной власти. Но, отвергнувъ трактатъ въ его цѣломъ, онѣ могутъ пригласить правительство вступить въ новые переговоры съ цѣлью добиться трактата, видоизмѣненнаго въ томъ или иномъ направленіи [1]). Подобное приглашеніе не считается вторженіемъ въ права, принадлежащія президенту республики по отношенію къ дипломатическимъ переговорамъ. Каждая изъ палатъ могла бы даже взять на себя починъ съ цѣлью добиться заключенія трактата или трактатовъ извѣстнаго рода съ иностранными державами [2]). Въ такомъ случаѣ президентъ республики побуждается къ осуществленію своего права вести переговоры съ иностранными государствами почти такъ же, какъ онъ побуждается къ осуществленію своей распорядительной власти, когда законодатель предоставляетъ разработку подробностей публичной администраціи [3]).

Но несомнѣнно, что палаты не могли бы сдѣлать одного: постановить заранѣе, въ формѣ резолюціи, а еще менѣе того—въ формѣ закона, что онѣ запрещаютъ президенту республики вести переговоры въ извѣстныхъ опредѣленныхъ случаяхъ и что онѣ откажутъ въ своемъ одобреніи всякому трактату, заключенному вопреки тѣмъ или инымъ правиламъ. Онѣ безъ сомнѣнія имѣютъ безусловное и формальное право отвергнуть всякій трактатъ, требующій ихъ одобренія; но исполнительная власть имѣетъ такое-же формальное и безусловное право свободно вести переговоры съ иностранными государствами. Эта точка зрѣнія была выяснена въ палатахъ во время преній о таможенныхъ тарифахъ въ 1880—1881 г. и 1891—1892 г. Законъ 11 января 1892 г., установившій двойной таможенный тарифъ, *максимальный* и *минимальный*, казался трудно согласимымъ съ этой точкой зрѣнія, такъ какъ минимальный тарифъ имѣетъ практическое и юридическое значеніе только въ томъ случаѣ, если онъ установ-

[1]) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n°s 863, 864.

[2]) Такъ, 8 іюля 1895 г., палата депутатовъ вотировала слѣдующую резолюцію, предложенную Бародэ (*Journal officiel* отъ 9 числа, *Débats parlementaires*, стр. 2027): „Палата приглашаетъ правительство начать въ возможно скорѣйшемъ времени переговоры о заключеніи трактата о постоянномъ третейскомъ судѣ между Французской Республикой и Республикой Соединенныхъ Штатовъ.

[3]) См. выше, стр. 83.

ляетъ извѣстный размѣръ уступокъ, который не долженъ быть превышенъ въ договорахъ съ иностранными державами. Однако было признано, что исполнительная власть сохраняетъ во всей неприкосновенности право договариваться о торговыхъ трактатахъ съ иностранными державами, независимо отъ условій минимальнаго тарифа [1]). Послѣдній, содержавшій въ себѣ такимъ образомъ только указаніе, а не обязательное предписаніе, получалъ впрочемъ заранѣе довольно важное юридическое значеніе. Согласно вышеизложенному, выгоды минимальнаго тарифа могли быть предоставлены правительствомъ той или другой странѣ только путемъ трактата, требовавшаго, въ силу конституціи, одобренія палатъ. Законъ 19 декабря 1891 года позволилъ правительству, при извѣстныхъ условіяхъ, предоставлять эти выгоды своей собственной властью [2]). Конституціонность этого закона вызываетъ нѣкоторыя сомнѣнія. Не содержится-ли въ немъ, можно спросить, передачи въ руки исполнительной власти одного изъ существенныхъ правъ, предоставленныхъ конституціей палатамъ? Нѣкоторые признаютъ это, но объявляютъ такую передачу законной, потому что она ограничена. Я скорѣе думаю, что законодатель создалъ въ этомъ случаѣ законъ, примѣненіе котораго до извѣстной степени условно: онъ предоставилъ исполнительной власти право опредѣлять тѣ по необходимости мѣняющіяся и случайныя обстоятельства, при которыхъ дѣлается возможнымъ примѣненіе минимальнаго тарифа [3]).

На основаніи прецедентовъ по данному вопросу, можно, повидимому, придти къ тому заключенію, что палаты, вопреки ожиданіямъ, неособенно ревниво охраняютъ свои прерогативы по отношенію къ трактатамъ, нуждающимся въ ихъ одобреніи. Это обнаружено нѣсколькимъ закономъ 29 декабря 1891 г.: 28 ноября 1891 г. палата депутатовъ отказалась отъ какого либо постановленія по поводу

---

[1]) Eugéne Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 550 и слѣд.

[2]) Ст. 2: „Правительство уполномочивается примѣнять, цѣликомъ или частью, минимальный тарифъ къ продуктамъ или товарамъ, идущимъ изъ странъ, пользующихся въ настоящее время условнымъ тарифомъ, если онѣ согласятся съ своей стороны примѣнить къ французскимъ товарамъ тарифы наиболѣе покровительственной націи. Эта уступка можетъ быть сдѣлана французскимъ правительствомъ лишь съ тою оговоркою, что оно сохраняетъ право прекратить ея дѣйствіе, предупредивши о такомъ своемъ намѣреніи за двѣнадцать мѣсяцевъ впередъ.

[3]) См. мою статью *Délégation du pouvoir législatif* въ *Revue politique et parlementaire*, августъ 1894 г.

конвенціи, представленной на ея одобреніе правительствомъ; въ этомъ случаѣ впрочемъ нельзя было утверждать съ достовѣрностью, что конституція требовала этого одобренія [1]).

Трактаты должнымъ образомъ заключенные и утвержденные, налагаютъ, какъ я уже сказалъ, такія же обязательства на гражданъ, какъ и законы; но для этого необходимо, чтобы подобно послѣднимъ, они были изданы и обнародованы президентомъ республики [2]).

IV.

Второй параграфъ 8-ой статьи учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. заканчивается слѣдующими словами: «Никакая уступка, никакой обмѣнъ и никакое присоединеніе территоріи не могутъ произойти иначе, какъ въ силу закона. Можетъ показаться, что такое спеціальное постановленіе безполезно: предусматриваемыя имъ событія могутъ осуществиться только путемъ трактата; достаточно было бы повидимому, включить такого рода трактаты въ число тѣхъ, для которыхъ требуется одобреніе палатъ. Однако это спеціальное постановленіе, помимо того, что у него имѣются прецеденты [3]), вполнѣ правильно съ юридической точки зрѣнія. Оно необходимо по многимъ причинамъ.

Во первыхъ, пріобрѣтеніе новой территоріи даннымъ государствомъ можетъ иногда произойти безъ всякаго трактата. Оно можетъ быть совершено путемъ оккупаціи или завоеванія странъ, населенныхъ племенами, настолько варварскими, что ихъ политическая и соціальная организація дѣлаетъ невозможнымъ заключеніе съ ними серьезнаго и правильнаго трактата. Даже когда дѣло идетъ о сношеніяхъ между цивилизованными народами, очень сомнительно и даже прямо невѣрно, чтобы, съ принципіальной точки зрѣнія, уступка или пріобрѣтеніе территоріи, или территоріальный обмѣнъ, предполагающій одновременно и то, и другое, могли совершиться въ силу простого договора. Обыкновенные трактаты представляютъ собой осуществленіе народнаго самодержавія, налагающее извѣстное обязательство на государство, составъ котораго не измѣнился. На-

---

[1]) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, nº 549.

[2]) *Ibidem*, nº 506.

[3]) Такъ въ конституціи 1848 г., требовавшей (ст. 53) для всѣхъ трактатовъ одобренія національнаго собранія, было сказано однако о президентѣ (ст. 51): „Онъ не можетъ уступить никакой части территоріи“.

противъ того, всякая уступка или пріобрѣтеніе даннымъ государствомъ территоріи предполагаетъ измѣненіе въ самомъ народномъ суверенитетѣ, по отношенію къ территоріи, на которой онъ осуществляется, или къ числу гражданъ, на которыхъ распространяется его дѣйствіе. Слѣдовательно въ этомъ случаѣ совершается актъ, затрогивающій національную конституцію въ ея наиболѣе существенныхъ признакахъ; отсюда, еще во времена второй имперіи, былъ сдѣланъ тотъ логическій выводъ, что такого рода актъ можетъ быть совершенъ лишь въ силу рѣшенія учредительной власти, (т. е., путемъ сенатусъ-консульта) [1]). Учредительные законы 1875 г. менѣе послѣдовательны въ этомъ вопросѣ; онѣ довольствуются простымъ закономъ. Это объясняется безъ сомнѣнія тѣмъ, что организованная ими учредительная власть, въ томъ, что касается ея составныхъ элементовъ, не отличается отъ обыкновенной законодательной власти. Это—тѣ же сенаторы и тѣ же депутаты, только въ новой комбинаціи и при особомъ порядкѣ засѣданій. Авторы конституціи полагали, что въ данномъ случаѣ можно было удовлетвориться обыкновенными парламентскими формами [2]).

Только что разсмотрѣнный мною вопросъ совершенно отличенъ отъ другого, часто однако смѣшиваемаго съ нимъ: вопроса о томъ, при какихъ условіяхъ территоріальная уступка можетъ быть *морально* признана законной. Въ этомъ случаѣ мы становимся на точку зрѣнія уже не положительнаго и національнаго права, а естественнаго или по меньшей мѣрѣ международнаго. Въ настоящее время признается, что граждане, принадлежащіе по своему рожденію или

---

[1]) Сенатусъ-консультомъ отъ 12 іюня 1860 г. присоединены къ Франціи Савойя и департаментъ Приморскихъ Альпъ, въ силу трактата отъ 24 марта 1860 г., утвержденнаго императорскимъ декретомъ отъ 11 іюня 1860 г.—Докладъ президента Тролонга въ сенатѣ: „Присоединеніе—учредительный актъ, потому что онъ измѣняетъ составъ французской территоріи и конституцію присоединенной области".

[2]) Въ Англіи, въ силу традиціи, уступка территоріи считается входящей въ прерогативы короны, которая можетъ согласиться на нее своею собственною властью,—а не такимъ актомъ, который содержалъ бы въ себѣ измѣненіе конституціи, такъ какъ тогда для этого потребовался бы парламентскій *Актъ*. Однако послѣдній взглядъ на дѣло находитъ теперь и тамъ сторонниковъ; эта тенденція сдѣлалась настолько замѣтной, что въ 1890 г. уступка Германіи Гельголанда была обусловлена въ трактатѣ тѣмъ, что она должна быть одобрена Парламентомъ. Но эта статья вызвала жаркія нападки. См. Anson, *Law and custom*, т. II, стр 280 и 281, и цитируемые имъ слова Гладстона.

мѣстожительству къ уступленной территоріи, не подлежатъ безповоротной уступкѣ вмѣстѣ съ этой территоріей и не могутъ быть вынуждаемы къ переходу въ другую національность: имъ должно быть предоставлено право выбора и, при желаніи, право сохранить свою прежнюю національность. Но одной этой гарантіи, которая не всегда можетъ быть осуществлена во всей ея полнотѣ, еще недостаточно. Безчеловѣчно и несогласно съ принципомъ неприкосновенности личности оторвать отъ отечества, противъ ихъ воли, группу гражданъ, принадлежащихъ къ нему въ силу своего прошлаго и своихъ привязанностей,—или же принудить ихъ навсегда покинуть родину, разъ они захотятъ сохранить свою прежнюю національность (въ данномъ случаѣ право выбора покупается, вообще говоря, только этою цѣной). Вотъ почему у наиболѣе цивилизованныхъ народовъ новѣйшаго времени получила право гражданства та справедливая и гуманная идея, что любая часть территоріи можетъ быть уступлена однимъ государствомъ и пріобрѣтена другимъ только въ томъ случаѣ, если ея населеніе выскажется въ пользу такой перемѣны путемъ публичной подачи голосовъ. Но необходимо замѣтить, что здѣсь не можетъ быть рѣчи о личномъ правѣ каждаго изъ жителей принять или отвергнуть такое измѣненіе суверенитета [1]),—такъ какъ въ противномъ случаѣ, чтобы оно стало законнымъ, потребовался бы *единогласный* вотумъ жителей; рѣшающее значеніе должно имѣть, по необходимости, мнѣніе большинства. Слѣдуетъ прибавить также, что такого рода плебисцитъ, обязательный съ моральной точки зрѣнія, не составляетъ юридическаго акта, которымъ осуществлялась бы и утверждалась территоріальная уступка. Правда, при его примѣненіяхъ во время Второй Имперіи были попытки связать его съ плебисцитарной доктриной, лежавшей въ основаніи императорской конституціи [2]); но, юридически, присоединеніе къ Франціи Савойи или графства Ниццы было произведено не въ силу вотума

---

[1]) Въ средневѣковую эпоху это право признавалось индивидуальнымъ во имя феодальныхъ принциповъ; см. мой *Cours élémentaire d'histoire du droit francais*, 2-е изд.. стр. 216.

[2]) Цитированный выше докладъ Тролонга (Troplong): „Народъ, спрошенный его законнымъ государемъ относительно новаго устройства, отвѣтилъ заявленіемъ о своихъ симпатіяхъ къ Франціи.... Что это, милостивые государи, какъ не законное согласіе. не торжественное рѣшеніе населенія, свободнаго располагать своей судьбой? Тѣмъ же путемъ Франція дала себѣ императора и создала имперію. Путемъ такого именно всенароднаго голосованія основываются династіи, учреждаются и упрочиваются государства".

жителей этихъ областей, а въ силу сенатусъ—консульта 12 іюня 1860 г.; плебисцитъ, происходившій въ виду трактата 24 марта 1860 г., имѣлъ чисто *совѣщательный* характеръ [1]), и въ трактатѣ не были даже опредѣлены формы и условія этого совѣщанія [2]). Отсюда видно, что при настоящемъ положеніи французскаго публичнаго права такого рода совѣщательные плебисциты вполнѣ возможны. Въ нихъ нельзя видѣть какой-либо уступки власти со стороны законодательныхъ собраній, отказа отъ ихъ конституціонной миссіи,— по нашему мнѣнію, невозможнаго [3]); эти плебисциты производились бы не по повелѣнію законодательной власти; они были бы предусмотрѣны самимъ трактатомъ и могли бы вполнѣ законно составлять одно изъ условій заключеннаго договора. Палаты были бы призваны уже только послѣ того изготовить законъ, требуемый 8 статьею учредительнаго акта 16 іюля 1875 г.; лишь въ силу этого закона и совершилась бы уступка или пріобрѣтеніе территоріи. Такъ именно было поступлено, когда Швеція согласилась на присоединеніе къ Франціи острова Сенъ-Бартелеми. Въ трактатѣ 10 августа 1877 г. было формально оговорено, что «возвращеніе Франціи острова Сенъ-Бартелеми дѣлалось подъ непремѣннымъ условіемъ согласія на это населенія». Плебисцитъ дѣйствительно имѣлъ мѣсто и далъ въ пользу Франціи почти единогласный вотумъ всѣхъ участвовавшихъ въ голосованіи [4]).

Мотивъ, которымъ обосновано заключительное постановленіе статьи 8 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г., опредѣляетъ также область примѣненія этого постановленія. Оно примѣнимо ко всякой уступкѣ и ко всякому пріобрѣтенію территоріи, какъ на континентѣ, такъ и въ колоніяхъ, на которыя будетъ распространяться, во всей ея полнотѣ, верховная власть французскаго государства; слѣдовательно законъ является здѣсь необходимымъ, потому что подвергается видоизмѣненію верховная власть Франціи. Но это постановленіе не было бы примѣнимо, еслибы рѣчь шла о пріобрѣтеніи

---

[1]) См. т. I, стр. 234.

[2]) Ст. 1: „Между ихъ величествами условлено, чтобы это присоединеніе произошло безъ всякаго насилія надъ желаніями населенія, въ виду чего правительства императора французовъ и короля Сардиніи войдутъ въ возможно скорѣйшемъ времени въ соглашеніе между собой относительно способа опредѣленія и констатированія этихъ желаній".

[3]) См. т. I, стр. 263.

[4]) André Weiss, *Traité de droit international privé*, т. I, стр. 568.

Франціей надъ какою-либо стороною другихъ и менѣе широкихъ правъ, чѣмъ верховное,—такихъ, напримѣръ, какія связываются съ протекторатомъ. Для установленія въ пользу Франціи какого-либо протектората, законъ не является необходимымъ; даже самый трактатъ, учреждающій протекторатъ, если только онъ не будетъ вмѣстѣ съ тѣмъ мирнымъ трактатомъ, не будетъ сопряженъ съ обязательными государственными расходами и вообще не будетъ входить въ категорію трактатовъ, особо указанныхъ въ статьѣ 8,—не нуждается въ одобреніи палатъ [1]).

V.

Подобно праву заключать трактаты, право объявленія войны также служитъ предметомъ спора между исполнительною властью и законодательной. Въ прежнія времена право объявлять войну даже не отличалось отъ права заключать трактаты; одно изъ нихъ влекло за собою другое. Въ нынѣ дѣйствующей французской конституціи, напротивъ того, относительно права объявленія войны существуетъ особое постановленіе: «Президентъ республики не можетъ объявить войну безъ предварительнаго согласія на это обѣихъ палатъ» [2]).

Основныя положенія, связанныя съ этимъ вопросомъ [3]), были почти окончательно установлены во Франціи во время достопамятныхъ преній, завязавшихся въ Учредительномъ Собраніи 14 мая 1790 г. и длившихся восемь дней. Въ этихъ преніяхъ были выставлены два крайнихъ и противоположныхъ тезиса. Одинъ изъ нихъ присваивалъ право объявленія войны исполнительной власти, безъ всякаго предварительнаго разрѣшенія, подъ одною гарантіею министерской отвѣтственности и при необходимомъ условіи—добиться отъ законодательнаго собранія вотированія соотвѣтствующихъ кредитовъ. Въ такомъ направленіи этотъ вопросъ рѣшался согласно монархическимъ традиціямъ. Другое мнѣніе исходило, напротивъ того, изъ того положенія, что право объявленія войны, по существу своему, принадлежало законодательной власти, какъ въ силу того, что оно было проявленіемъ общей воли, истолкователями которой могли быть одни

---

[1]) Ср. Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 539.

[2]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 9.

[3]) См. по этому поводу интересный этюдъ моего бывшаго ученика, Lucien de Sainte-Croix, *De la déclaration de guerre et de ses effets immédiats* (Paris, 1892).

представители народа, такъ и потому, что одному человѣку не могло принадлежать право, осуществленіе котораго сопряжено съ столь страшными опасностями для всей страны. Отвѣтственность министровъ и необходимость добиться вотированія кредитовъ не могли бы помѣшать королю объявленіемъ войны причинить странѣ часто непоправимыя бѣдствія.

Въ засѣданіи 20 мая 1790 г. Мирабо, разсматривая вопросъ съ новой точки зрѣнія, съ отличавшей его проницательностью государственнаго человѣка и политика-философа, неожиданно открылъ новые горизонты. Онъ показалъ, что въ дѣйствительности объявленіе войны само по себѣ, представляло второстепенную важность. Большинство войнъ начинались безъ формальнаго объявленія войны или когда дѣла уже были приведены въ такое положеніе, что объявленіе войны становилось неизбѣжнымъ. Исполнительная власть, какія бы мѣры не были приняты, почти всегда имѣетъ возможность вызвать войну, если захочетъ этого. Руководя дипломатическою дѣятельностью, располагая вооруженною силою, уполномоченная и даже обязанная принимать мѣры, необходимыя для обезпеченія безопасности страны, она держитъ въ своихъ рукахъ все то, чѣмъ обыкновенно вызываются международные конфликты. Единственная дѣйствительная гарантія противъ опасностей, связанныхъ съ такимъ неизбѣжнымъ положеніемъ, состоитъ въ отвѣтственности самой исполнительной власти и въ наблюденіи за ея дѣйствіями со стороны представительныхъ собраній.

Эти мысли развитыя съ удивительнымъ искусствомъ, произвели на собраніе глубокое впечатлѣніе; оно приняло ихъ въ соображеніе въ конституціи 1791 г. Но оно все-таки полагало, что необходимо было установить правила объявленія войны. Оно остановилось на томъ рѣшеніи, что благоразумно и сообразно съ основными принципами требовать для этого важнаго акта содѣйствія и согласія двухъ главныхъ видовъ политической власти, исполнительной и законодательной. [1]) Въ столь критическихъ обстоятельствахъ, вмѣшательство всѣхъ истинно-конституціонныхъ представителей страны и требованіе ихъ общаго согласія на вовлеченіе націи въ подобныя опасныя предпріятія не могутъ быть названы излишними [2]).

---

[1]) Шапелье, въ засѣданіи 22 мая 1790 г.: „Я дѣлаю слѣдующее предложеніе, формулируя его съ наивозможной краткостью: Законодательный корпусъ будетъ имѣть право не дозволить объявленія войны; король будетъ имѣть право не дозволить объявленія войны; и тотъ и другой будутъ имѣть право объявить войну только съ обоюднаго согласія“.

[2]) Мирабо въ засѣданіи 23 мая: „Разсматривая вопросъ, слѣдуетъ ли

Съ другой стороны, при всемъ стремленіи дать преобладающее значеніе законодательному корпусу, члены Учредительнаго Собранія понимали, что въ дѣлѣ объявленія войны инициатива должна была принадлежать исполнительной власти; вслѣдствіе этого, отказавши ей вообще въ законодательномъ починѣ, они предоставили ей его въ этомъ случаѣ. Въ то же время они рѣшили, что съ формальной стороны объявленіе войны должно было исходить отъ короля; это согласовалось съ общимъ правиломъ, установленнымъ конституціей, въ силу котораго одинъ король входилъ въ сношенія съ иностранными державами [1]).

Конституція 1793 г. отказалась отъ этихъ взглядовъ. Она отнесла объявленіе войны къ категоріи законодательныхъ актовъ (ст. 54), вслѣдствіе чего оно могло иногда подлежать всенародному голосованію [2]). Но конституція III года республики вернулась къ системѣ, установленной въ 1791 г. [3]). Конституція VIII года удержала въ сущности ту же систему, хотя право законодательной власти получило въ ней кажущееся преобладаніе [4]). Этотъ текстъ закона не былъ даже измѣненъ въ пользу консула, а затѣмъ императора сенатусъ-консультами X и XII годовъ, такъ что сенатъ, провозглашая въ 1814 г. низложеніе Наполеона, ссылался, въ числѣ мотивовъ, также и на то,

---

присвоить верховныя права скорѣе такому-то делегату націи, нежели иному, делегату, называемому *королемъ*, или постепенно очищаемому и обновляемому делегату, который будетъ называться *законодательнымъ корпусомъ*, слѣдуетъ устранить вульгарныя понятія о несовмѣстимости; пусть отъ самой націи будетъ зависѣть предпочесть для даннаго отдѣльнаго акта ея воли того делегата, какого она захочетъ; будемъ принимать въ соображеніе въ этомъ вопросѣ, такъ какъ намъ предстоитъ сдѣлать этотъ выборъ, не національную гордость, а общественный интересъ,—единственное соображеніе, достойное честолюбія великаго народа. Тогда исчезнутъ всѣ утонченности и останется одинъ этотъ вопросъ: „Кому всего полезнѣе предоставить осуществленіе права заключенія мира и объявленія войны“?

[1]) Конституція 1791 г., тит. III, гл. III, отд. I, ст. 2: „Война можетъ быть рѣшена только декретомъ законодательнаго корпуса, постановленнымъ по формальному и необходимому предложенію короля и имъ утвержденнымъ“. Ср. тит. III, гл. IV, от. 3, ст. 1 и 2.

[2]) См. т. I, стр. 244.

[3]) Ст. 326: „Война можетъ быть объявлена только декретомъ законодательнаго корпуса по формальному и необходимому предложенію исполнительной Директоріи“.

[4]) Ст. 50: „*Объявленія войнъ*, мирные, союзные торговые трактаты предлагаются, обсуждаются, декретируются и издаются, какъ законы“.

что императоръ много разъ объявлялъ войну одною своею властью [1]). Конституція 1848 г. не измѣнила установившейся традиціи, такъ какъ ея ст. 54 гласила, что президентъ республики «заботится о защитѣ государства, но не можетъ предпринять никакой войны безъ согласія Національнаго Собранія».

Хартіи 1814 г. (ст. 14) и 1830 гг. (ст. 13), а также конституціи 14 января 1852 г. (ст. 6) и 21 мая 1870 г. (ст. 14) давали главѣ государства единоличное право объявлять войну. Но пока функціонировалъ парламентскій образъ правленія, никакая война, не смотря на эти законодательные тексты, не могла быть объявлена, если министры не были увѣрены въ поддержкѣ палатъ. Предварительное согласіе всегда испрашивалось у нихъ въ обычной формѣ требованія чрезвычайныхъ кредитовъ. Въ такой же формѣ былъ поставленъ этотъ вопросъ передъ палатою депутатовъ въ іюлѣ 1870 г., и пренія, имѣвшія мѣсто тогда, показываютъ, что вотумъ палатъ, необходимый для объявленія войны,—не пустая и призрачная гарантія. Она позволила Тьеру сдѣлать послѣднюю попытку помѣшать правительству объявить войну Германіи. Въ другой средѣ подобный патріотическій и мужественный актъ могъ бы имѣть рѣшающее значеніе.

Учредительный законъ 16 іюля 1875 г. вернулся къ основнымъ положеніямъ 1790 года. Онъ даетъ право президенту республики объявлять войну чужеземной націи; это естественно входитъ въ права и обязанности исполнительной власти; но она не можетъ объявить войны безъ предварительнаго согласія обѣихъ палатъ. Послѣдняго постановленія не было въ проектѣ, представленномъ Дюфоромъ: «Мы полагали, говорилось въ немъ, что публичное право Франціи служитъ достаточной гарантіей того, что президентъ республики не объявитъ войны безъ согласія законодательныхъ собраній; поэтому мы не упоминаемъ объ этомъ» [2]). Но комиссія предложила соотвѣтствующій текстъ, перешедшій въ конституцію: «Мы не думаемъ, говорилъ докладчикъ, чтобы эта статья вызвала возраженія. Безъ сомнѣнія глава государства, располагающій, согласно ст. 4 конституціи, военною силою, имѣетъ право и обязанъ принимать всѣ мѣры, требуемыя обстоятельствами, чтобы не допустить

---

[1]) Декретъ сената отъ 3 апрѣля 1814 г.: „Принимая во вниманіе, что Наполеонъ Бонапартъ.... предпринялъ рядъ войнъ, нарушая ст. 50 конституціоннаго акта, требующаго, чтобы объявленіе войны предлагалось, обсуждалось и издавалось, какъ законъ“....

[2]) Засѣданіе 7 іюля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXIX, стр. 474).

внезапнаго нашествія непріятеля. Въ настоящее время это правонеобходимѣе, чѣмъ когда-либо. Мы не хотимъ ослаблять прерогативы, обезпечивающей независимость и даже самое существованіе страны. Мы требуемъ только, чтобы судьба Франціи оставалась въ ея рукахъ, чтобы нельзя было ни предпринять, ни объявить войны безъ ея желанія. Намъ нѣтъ надобности въ этомъ собраніи настаивать на пользѣ такой предосторожности» [1]).

Но, юридически, исполнительная власть можетъ иногда своею собственностью властью предпринять настоящіе военные дѣйствія или дѣйствія, близкія къ нимъ. Прежде всего это можетъ случиться всякій разъ, когда, согласно международному праву, военныя операціи могутъ быть начаты безъ объявленія войны, какъ, напримѣръ, въ томъ случаѣ, если-бы Франція подверглась нападенію безъ всякаго заявленія на этотъ счетъ. Военное положеніе существуетъ тогда по праву, и обороняющемуся государству нѣтъ надобности отвѣчать съ своей стороны формальнымъ объявленіемъ войны [2]). Между тѣмъ учредительный законъ требуетъ предварительнаго согласія палатъ только для акта объявленія войны [3]). Подобный же случай мыслимъ даже при наступательной войнѣ, когда она ведется противъ вполнѣ варварскаго племени, которое не можетъ считаться государствомъ съ точки зрѣнія международнаго права. Исполнительная власть можетъ, даже имѣя дѣло съ настоящимъ государствомъ, предпринять дѣйствія, хотя и отличныя отъ войны, но относящіяся къ категоріи принудительныхъ международныхъ актовъ: какъ то репресаліи, захваты имуществъ, блокаду [4]). Наконецъ мы знаемъ, и докладъ Лабулэ высказался на этотъ счетъ вполнѣ опредѣленно, что, внѣ всякаго объявленія войны, исполнительная власть должна пользоваться

---

[1]) Докладъ Лабулэ (*Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVIII, *законопроекты* и т. д., стр. 223).

[2]) De Sainte-Croix, *De la Déclaration de guerre*, стр. 149.

[3]) Однако въ вышеприведенномъ докладѣ Лабулэ читаемъ слѣдующее: „Мы требуемъ только, чтобы судьба Франціи оставалась въ ея рукахъ чтобы нельзя было *ни предпринять, ни объявить войны* безъ ея желанія“. Но вотированный текстъ закона упоминаетъ только объ объявленіи войны и его нельзя было бы расширить путемъ истолкованія, такъ какъ въ проектѣ, представленномъ правительствомъ,—а текстъ комиссіи былъ простою поправкою къ этому проекту—не было никакого ограничительнаго постановленія по отношенію къ прерогативамъ исполнительной власти.

[4]) De Sainte-Croix, *De la déclaration de guerre*, стр. 208 и слѣд.

своимъ правомъ располагать вооруженною силою для охраненія безопасности и интересовъ страны; вслѣдствіе этого, фактически, война почти неизбѣжно зависитъ отъ ея воли.

Отсюда видно, какое широкое поле дѣятельности предоставлено ей и съ какою свободою она можетъ на немъ вращаться. Но какого же рода предосторожности приняты французскимъ государственнымъ правомъ противъ всегда возможнаго, а въ данномъ случаѣ особенно гибельнаго злоупотребленія этою свободою? Нѣкоторыя французскія конституціи хотѣли установить на этотъ счетъ точныя правила, ограничивая относящіяся сюда права исполнительной и законодательной властей. Конституція 1791 года включила въ одну изъ своихъ статей длинный и подробный уставъ, воспроизводившій рядъ предложеній, внесенныхъ Мирабо во время майскихъ преній 1790 г. [1]). Конституція III года республики гласила (ст. 328): «Въ случаѣ грозящихъ или начавшихся военныхъ дѣйствій, угрозъ или приготовленій къ войнѣ противъ Французской Республики, исполнительная директорія обязана употребить для защиты государства всѣ средства, находящіяся въ ея распоряженіи, подъ условіемъ немедленнаго же извѣщенія объ этомъ законодательнаго корпуса. Она можетъ указать при этомъ на то увеличеніе военныхъ силъ и на тѣ новыя законодательныя постановленія, которыя будутъ вынуждаться обстоятельствами». Въ конституціи 1848 г. было просто сказано, что президентъ республики заботится о безопасности государства, но не можетъ предпринять никакой войны безъ согласія національнаго собранія.

Нынѣ дѣйствующая конституція не содержитъ на этотъ счетъ никакихъ точныхъ постановленій. Они, вообще говоря, недѣйствительны, а во Франціи были бы безполезны, такъ какъ у нея имѣются троякаго рода и вполнѣ достаточныя гарантіи, а именно: 1° правила парламентскаго образа правленія и отвѣтственность министровъ; 2° необходимость обращаться къ палатамъ за полученіемъ чрезвычайныхъ кредитовъ; 3° законы о продолжительности военной службы, о пріуроченіи отдѣльныхъ корпусовъ арміи къ опредѣленнымъ задачамъ и о мобилизаціи,—законы, которые должны соблюдаться исполнительной властью [2]).

---

[1]) Конституція 1791 г., тит. III, гл. III, отд. I, ст. 2.

[2]) См., въ частности, законъ 15 іюля 1889 г., ст. 40 и слѣд.

§ 6.—Отвѣтственность президента республики.

Въ первой части мы уже объясняли, какимъ образомъ изъ принципа народнаго самодержавія логически вытекаетъ необходимость полной отвѣтственности каждаго народнаго представителя за всѣ дѣйствія, совершенныя имъ при исполненіи своихъ обязанностей. Но мы указывали также и на то, въ какой широкой мѣрѣ и почему именно въ новѣйшихъ конституціяхъ отъ этой отвѣтственности устраняются носители законодательной и даже исполнительной власти [1]).

Авторамъ конституціи 1875 г. приходилось задаться этимъ вопросомъ по отношенію къ президенту республики. Повидимому, вопросъ былъ предрѣшенъ заранѣе, такъ какъ большинство теоретиковъ, какъ республиканскаго, такъ и монархическаго лагеря, объявляли отвѣтственность президента существеннымъ, почти основнымъ признакомъ республики. Разсказывая о томъ, что происходило, въ 1848 г., въ комиссіи, которой было поручено выработать проектъ конституціи, Токвиль замѣчаетъ что этотъ вопросъ даже не подвергался тогда обсужденію: «Республикѣ присуще, чтобы глава государства былъ отвѣтственъ» [2]). Съ другой стороны Брольи, защищавшій въ парламентѣ, въ 1873 г., это же положеніе [3]), еще недавно снова повторилъ его: «На первый взглядъ кажется, что отвѣтственность всѣхъ должностныхъ лицъ безъ различія, отъ самаго скромнаго и до самаго высшаго, составляетъ сущность республиканскаго образа правленія» [4]). Конституція 1793 г. объявляла исполнительный Совѣтъ (ст. 72) «отвѣтственнымъ за соблюденіе законовъ и злоупотребленія, о которыхъ онъ не доноситъ своевременно», а конституція 1848 г. установила въ общихъ терминахъ отвѣтственность президента республики [5]), не опредѣливши точно условій и послѣдствій этой отвѣтственности. Съ другой стороны, можно указать, что конституція III года, несомнѣнно проникнутая республиканскимъ духомъ, установляла для членовъ Директоріи лишь

---

[1]) См. т. I, стр. 80, 264 и слѣд.

[2]) *Воспоминанія*, стр. 280.

[3]) См. выше, стр. 15.

[4]) *Revue des Deux Mondes* отъ 15 апрѣля 1894 г. стр. 834.

[5]) Ст. 68: „Президентъ республики, министры, агенты и хранители публичной власти отвѣтственны, каждый за себя, во всѣхъ актахъ правительства и администраціи".

судебную и ограниченную отвѣтственность, приравнивая ее въ принципѣ къ отвѣтственности членовъ законодательнаго корпуса [1]).

Вопросъ объ отвѣтственности президента республики сложнѣе, чѣмъ это можетъ показаться съ перваго взгляда. Въ самомъ дѣлѣ, отвѣтственность исполнительной власти практически осуществляется въ формѣ министерской отвѣтственности [2]). Если-бы обѣ отвѣтственности могли осуществляться одновременно, вопросъ разрѣшился бы очень просто: стоило бы только объявить президента республики и министровъ равно-отвѣтственными. Но это логически несовмѣстимо: одна изъ отвѣтственностей исключаетъ другую. Это достаточно выяснилось въ 1848 году, когда Національное Собраніе захотѣло соединить ихъ воедино, не указавъ опредѣленно въ самой конституціи способы осуществленія такой комбинаціи [3]). Въ этомъ можно было убѣдиться также въ періодъ отъ 1871 до 1873 г., во время президентства Тьера, когда полная политическая отвѣтственность президента республики поглощала собой и устраняла министерскую [4]). Самъ Тьеръ впрочемъ упорно держался за эту форму отвѣтственности, и мы снова встрѣчаемъ ее въ законопроектѣ, представленномъ Дюфоромъ 19 мая 1873 г. [5]).

---

[1]) Ст. 158. Статья 131 установляла для нихъ спеціальную отвѣтственность за изданіе законовъ, неконституціонныхъ по своей формѣ.—Члены законодательнаго корпуса подлежали только судебной отвѣтственности. Они могли быть преданы суду Верховнаго Трибунала (ст.—114) лишь за „измѣну, хищеніе, заговоры съ цѣлью низвергнуть конституцію и посягательства на внутреннюю безопасность республики".

[2]) См, т. I, стр. 80, 81, 266.

[3]) De Tocqueville, *Souvenirs*, стр. 280: „Слѣдовало-ли дѣлать его отвѣтственнымъ въ тысячѣ административныхъ мелочей, которыми обременено наше административное законодательство и наблюденіе за которыми было бы невозможно и даже опасно возложить на него самого? Это было бы несправедливо и смѣшно; но кто же въ такомъ случаѣ былъ-бы отвѣтственъ въ дѣйствіяхъ администраціи? Было рѣшено, что отвѣтственность президента распространяется и на министровъ и что ихъ подпись такъ же необходима, какъ и при монархіи. Такимъ образомъ президентъ былъ отвѣтственнымъ и въ то же время не былъ вполнѣ свободнымъ въ своихъ дѣйствіяхъ и не могъ покрывать своихъ агентовъ".—См. выше, стр. 129.

[4]) См. выше, стр. 13, 14.

[5]) См. 14: „Президентъ республики и министры, какъ въ отдѣльности, такъ и коллективно, отвѣтственны во всѣхъ правительственныхъ актахъ". Ст. II: „Сенатъ можетъ быть превращенъ въ трибуналъ для судебнаго преслѣдованія, начатаго противъ президента, министровъ и главнокомандующихъ сухопутною и морскою арміею въ силу лежащей на нихъ отвѣтственности".

Но сторонники парламентскаго образа правленія, предлагавшіе примѣнить къ республиканскому государству систему кабинетнаго правительства, доказывали, напротивъ того, что провозгласить полную отвѣтственность президента республики значило дать ему возможность и даже побудить его проводить личную и независимую политику. «Руководящую роль хотятъ играть министры, скажетъ онъ, отвѣтственность лежитъ на мнѣ; у меня связаны руки для всего хорошаго, и я отвѣчаю за все дурное».—«Прикрыть стремленіе къ власти требованіемъ отвѣтственности для себя — значитъ очень искусно придать личному честолюбію самую благовидную форму, а слѣдовательно и самую опасную у народа съ развитымъ чувствомъ справедливости и особенно чуткаго къ проявленіямъ великодушія. Единственная возможность противодѣйствовать этой опасной хитрости, при республиканскомъ образѣ правленія съ президентомъ во главѣ, состоитъ въ точномъ и ясномъ ограниченіи президентской отвѣтственности, въ установленіи ея лишь для функцій, непосредственно связанныхъ съ его должностью, и въ возложеніи всей политической отвѣтственности на кабинетъ, съ цѣлью обезпечить его полную независимость [1])». Это положеніе Прево Парадоля было еще болѣе подчеркнуто во *Взглядѣ на правительство Франціи* [2]); оно легло въ основаніе предварительнаго конституціоннаго проекта, представленнаго въ маѣ 1874 г. герцогомъ Брольи [3]); оно же наконецъ было внесено въ учредительный законъ 25 февраля 1875 г. Въ статьѣ 6 этого закона, послѣ словъ: «Министры отвѣтственны коллективно передъ палатами въ общей политикѣ правительства и индивидуально

---

[1]) *La France nouvelle*, кн. II, гл. VI, стр. 122.

[2]) Гл. VI стр. 233: „Такимъ образомъ президентъ или регентъ, неприкосновенный лично, подобно королю, неприкосновенный даже по окончаніи своей службы, неотвѣтственный ни за какія дѣйствія своей администраціи, покрытый, подобно королю, отвѣтственностью своихъ министровъ, могъ бы, согласно нашему плану, подвергнуться преслѣдованію только за попытку произвести возстаніе".

[3]) Ст. 20: „Большой Совѣтъ (верхняя палата) можетъ быть обращенъ въ трибуналъ для судебнаго преслѣдованія президента республики и министерства. Министры отвѣтственны индивидуально въ своихъ личныхъ дѣйствіяхъ и коллективно—въ общей политикѣ правительства. Отвѣтственность президента устанавливается только для случаевъ государственной измѣны, узурпаціи и подкупа. Только въ этихъ случахъ онъ могъ бы быть лишенъ правъ, присвоенныхъ ему закономъ 20 ноября 1873 г. Такого рода постановленіе должно быть сдѣлано палатами, соединенными въ конгрессъ, согласно ст. 23".

въ своихъ личныхъ дѣйствіяхъ, читаемъ: «Президентъ республики отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны».

Изъ этого текста видно, что неотвѣтственность президента составляетъ общее правило; отвѣтственность же—совершенно исключительный случай и что эта отвѣтственность не политическая, а судебная. Политически, одни министры отвѣтственны передъ палатами; послѣднія только у нихъ однихъ могутъ требовать отчета въ правительственныхъ актахъ. Личность и дѣйствія президента должны оставаться внѣ парламентскихъ преній.

Какимъ же образомъ можетъ быть поставленъ вопросъ о судебной отвѣтственности президента? Отвѣтъ на это находимъ въ ст. 12 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г.: «Президентъ республики можетъ быть преданъ суду лишь палатою депутатовъ, а судимъ только сенатомъ». Эти тексты, столь повидимому точные, вызываютъ однако важныя юридическія затрудненія.

Эти затрудненія объясняются тѣмъ, что французскіе уголовные законы не предусматриваютъ и не наказываютъ преступленія, которое называлось бы въ нихъ государственной измѣной. Это выраженіе несомнѣнно встрѣчалось въ предшествовавшихъ конституціяхъ [1]); легко также понять, какія дѣянія имѣлись въ виду авторами разсматриваемаго нами учредительнаго закона: дѣло шло о тѣхъ случаяхъ, когда президентъ злоупотребилъ бы своею властью съ цѣлью нарушить законы или конституцію внутри государства или же нанесъ бы тяжкій ущербъ интересамъ Франціи по отношенію къ иностраннымъ державамъ. Но съ точки зрѣнія уголовнаго права затрудненіе все-таки существуетъ [2]). Для устраненія его можно предложить три рѣшенія.

1. Можно утверждать, что конституція возложила на сенатъ, являющійся судьею надъ президентомъ республики, обязанность и право опредѣлять дѣянія, составляющія преступленіе государственной измѣны и установлять наказанія за нихъ, произнося свой приговоръ. Такъ именно практиковался въ Англіи, въ XVIII вѣкѣ, *impeachment*; въ такомъ же смыслѣ, какъ мы это увидимъ ниже, понимается однимъ ученіемъ судебная отвѣтственность министровъ. Этотъ вопросъ

---

[1]) Конституція III года, ст. 115; Хартія 1814 г., ст. 33, и 1830 г., ст. 28. Конституція 1848 г., ст. 68.

[2]) Въ январѣ 1878 г. Паскаль Дюпра внесъ въ палату депутатовъ законопроектъ, опредѣлявшій случаи государственной измѣны и установлявшій соотвѣтствующія наказанія; проектъ былъ принятъ въ соображеніе палатами, но до сихъ поръ не обращенъ въ законъ.

обсуждается нынѣ и въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ президентъ также объявленъ отвѣтственнымъ за измѣну, подкупъ и другія важныя преступленія [1]). «Нѣкоторые, говоритъ Брайсъ, утверждаютъ, что этими выраженіями обнимаются только дѣянія, предусмотрѣнныя и наказуемыя уголовнымъ правомъ (*indictable offences*), между тѣмъ какъ другіе придаютъ имъ болѣе широкое толкованіе, подразумѣвая подъ ними нарушеніе обязанностей, связанныхъ съ должностью, и совершеніе дѣяній, противныхъ интересамъ націи [2])».

2⁰ Это первое рѣшеніе вызываетъ важное возраженіе. Однимъ изъ основныхъ началъ, установленныхъ французской революціей, является недопущеніе произвольныхъ наказаній. Во французскомъ публичномъ правѣ *nulla paena sine lege*. «Никто не можетъ быть наказанъ иначе, какъ въ силу закона, установленнаго и изданнаго ранѣе совершеннаго проступка и примѣненнаго съ соблюденіемъ законныхъ формъ», гласитъ статья 8 *Декларації правъ человѣка и гражданина* 1789 г.; то же общее положеніе повторено въ статьѣ 5 французскаго уголовнаго свода законовъ.

Въ виду этого основнаго правила, предлагается другое рѣшеніе, въ силу котораго президентъ республики можетъ быть осужденъ сенатомъ только въ томъ случаѣ, если дѣяніе, въ которомъ его обвиняютъ, предусмотрѣно опредѣленною статьею закона, если оно входитъ въ разрядъ преступленій, предусмотрѣнныхъ уголовнымъ кодексомъ,—и можетъ подвергнуться только такому наказанію, которое установлено текстомъ закона.

3⁰ Третье рѣшеніе представляется мнѣ единственно возможнымъ. Предшествующее несомнѣнно правильно въ томъ смыслѣ, что президентъ республики, согласно французскому публичному праву, не изъятъ изъ дѣйствія общихъ гражданскихъ и уголовныхъ законовъ. Въ примѣненіи къ нему не можетъ быть и рѣчи о той безусловной неотвѣтственности, даже въ области уголовнаго права, какая установлена въ Англіи въ пользу монарха [3]). Еслибы, слѣдовательно онъ совершилъ какое-либо дѣяніе, предусмотрѣнное уголовнымъ закономъ, онъ подлежалъ бы судебному преслѣдованію и могъ бы подвергнуться наказанію наравнѣ со всѣми другими гражданами,—съ тѣмъ единственнымъ отличіемъ, что, согласно прямому тексту статьи 2

---

[1]) Ст. I, отд. 3, параграф. 6; ст. 2, отд. 4: „For treason, bribery and othe high. crimes and misdemeanours".

[2]) *American commonwealth*, т. I[1], стр. 47.

[3]) См. т. I, стр. 83.

учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. судебное преслѣдованіе противъ него могло бы быть начато только палатою депутатовъ [1]), а судить его могъ бы только сенатъ. Судебное преслѣдованіе можетъ исходить въ этомъ случаѣ только отъ одной палаты, а осужденіе— только отъ другой, потому что, въ примѣненіи къ высшему должностному лицу республики, всякое уголовное преслѣдованіе неизбѣжно принимаетъ политическій характеръ. Все это безспорно; но я думаю, что, говоря о государственной измѣнѣ, дѣлающей президента *отвѣтственнымъ*, учредительный законъ 25 февраля 1875 г. хотѣлъ сказать нѣчто большее; онъ имѣлъ въ виду скорѣе политическое воздѣйствіе, нежели юридическое. Онъ предоставилъ палатѣ депутатовъ, какъ обвинительницѣ, и сенату, какъ судьѣ, большія полномочія, чѣмъ простое примѣненіе уголовныхъ законовъ. Но что же еще могъ-бы сдѣлать сенатъ, если онъ имѣетъ право налагать на президента только наказанія, установленныя уголовными законами и только за предусмотрѣнныя ими дѣянія? Онъ можетъ провозгласить его низложеніе. Эту власть необходимо предположить у сената въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ можетъ подвергнуть президента уголовному наказанію, даже влекущему за собой потерю гражданскихъ и политическихъ правъ,—такъ какъ конституція не могла допустить, чтобы президентъ, подвергнувшійся подобному осужденію, оставался при исполненіи своихъ обязанностей. Это право всегда будетъ принадлежать сенату, при одномъ условіи—указать дѣянія, составляющія въ его глазахъ государственную измѣну. Система, къ которой мы приходимъ такимъ образомъ простымъ примѣненіемъ основныхъ положеній публичнаго права, почти совпадаетъ съ принятою въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Дѣйствительно, мы читаемъ въ ней слѣдующее: «Въ случаяхъ *impeachment* приговоръ можетъ заключаться только въ отрѣшеніи чиновника отъ должности и въ лишеніи его права занимать впредь въ Соединенныхъ Штатахъ какой бы то ни было постъ, почетный, основанный на довѣріи или связанный съ полученіемъ жалованья; но лицо подвергнувшееся такому приговору, можетъ, независимо отъ этого быть предано суду, и наказано, согласно законамъ [2]).

Исторія Соединенныхъ Штатовъ показываетъ также, что судебная

---

[1]) Выраженіе *судебное преслѣдованіе* (*mise en accusation*) должно быть понимаемо здѣсь въ широкомъ смыслѣ, какъ подразумѣвающее преслѣдованіе не только за преступленія, но также и за проступки и даже простое нарушенія закона.

[2]) Ст. I, отд. 3, парагр. 7.

ответственность президента республики, даже въ странѣ, гдѣ онъ управляетъ лично и покрываетъ собой министровъ,—почти безполезная предосторожность. Только одинъ американскій президентъ подвергся судебному преслѣдованію по обвиненію, поддержанному палатою представителей передъ сенатомъ *(impeachment)*,—а именно Андрью Джонсонъ, въ 1868 г. Онъ былъ оправданъ, потому что противъ него не составилось большинство двухъ третей, требуемаго конституціей [1]).

ГЛАВА IV.

Исполнительная власть (продолженіе).—III. Министры.

Министры играютъ важную, преобладающую роль во французской конституціонной системѣ, потому что французская республика—*парламентарная* Лабулэ высказалъ эту мысль даже въ нѣсколько преувеличенныхъ выраженіяхъ: «Мы не должны забывать, что наше новое правительство—парламентарная республика, т. е. такая, въ которой все основано на министерской отвѣтственности» [2]). Мы уже достаточно знакомы съ основными началами и общимъ характеромъ этого образа правленія [3]). Теперь намъ предстоитъ, сообразуясь съ

---

[1]) Отчетъ о преніяхъ и о всемъ ходѣ дѣла находится въ *Journal of Congress* за 1868 г.—Прево Парадоль, *La France nouvelle*, кн. II, гл. VI, стр. 120: „Мы видѣли, что конгрессъ долго колебался въ 1867 г. не рѣшаясь вызывать потрясеній въ странѣ привлеченіемъ президента къ отвѣтственности и хорошо понимая все неудобство имѣть въ продолженіе четырехъ лѣтъ дѣло съ президентомъ, явно враждебнымъ конгрессу и находившимся въ открытой враждѣ съ нимъ по вопросу объ исполненіи законовъ".—Брусе, *American commonwealth*, т. I[1], стр. 47: „Тѣмъ не менѣе Андрью Джонсонъ—единственный президентъ, навлекшій на себя *impeachment*; его нелѣпое поведеніе и упрямство дѣлали желательнымъ его низложеніе; но такъ какъ было сомнительно, чтобъ какое-либо отдѣльно взятое обвиненіе противъ него могло оправдать обвинительный приговоръ, то многіе изъ сенаторовъ оппозиціонной ему партіи вотировали за его оправданіе. Большинства двухъ третей не составилось ни по одному изъ выставленныхъ обвиненій, и онъ былъ оправданъ (35 голосовъ было подано за обвиненіе и 19—противъ).

[2]) *Annales de l'Assemblee nationale*, т. XL, стр, 112.

[3]) См. т. I, стр. 94 и слѣд.

постановленіями и духомъ учредительныхъ законовъ 1875 г., опредѣлить права и обязанности французскихъ министровъ. Съ этою цѣлью мы разсмотримъ послѣдовательно: 1° способъ назначенія и увольненія министровъ и составъ министерства; 2° совѣтъ министровъ; 3° отношенія между министрами и палатами; 4° отвѣтственность министровъ.

I.

Министры назначаются декретами президента республики. Это составляетъ одну изъ его важнѣйшихъ политическихъ функцій [1]), и мы уже знаемъ, въ какихъ условіяхъ она осуществляется [2]). Слѣдуетъ однако замѣтить, что о правѣ президента назначать министровъ не упоминается ни въ одномъ изъ постановленій учредительныхъ законовъ 1875 г.; между тѣмъ оно было вписано не только въ конституцію 1848 г. [3]), но также и въ учредительные законы 17 февраля и 31 августа 1871 г. [4]). Молчаніе на этотъ счетъ конституціи 1975 г. (а также проекта конституціи, представленнаго Дюфоромъ въ 1873 г., и проекта, внесеннаго Брольи въ 1874 г.) можетъ объясняться различно.

Во первыхъ, можно утверждать, что, такъ какъ министры являются простыми и непосредственными делегатами президента республики, которому принадлежитъ исполнительная власть, то право назначать министровъ равносильно для него праву передавать въ другія руки осуществленіе своей исполнительной власти; это право не нуждается въ особомъ подтвержденіи, такъ какъ оно принадлежитъ президенту въ силу основныхъ началъ французскаго государственнаго права: съ одной стороны—потому что, согласно старинной доктринѣ, онъ самъ является делегатомъ верховнаго повелителя, съ другой стороны—потому, что ему невозможно было бы иначе выполнять своихъ функцій. Но этотъ взглядъ, имѣющій впрочемъ своихъ сторонниковъ [5]), кажется намъ ошибочнымъ, и намъ еще представится случай опровергнуть его.

---

[1]) См. т. I, стр. 308.

[2]) См. т. I, стр. 96 и слѣд.

[3]) Ст. 64: „Президентъ республики назначаетъ и увольняетъ министровъ“.

[4]) Резолюція 17 февраля 1871 г., ст. 2; см. выше, стр. 000, прим. 2;— законъ 31 августа 1871 г., ст. 2: „Президентъ республики назначаетъ и увольняетъ министровъ“.

[5]) Лубэ, президентъ совѣта министровъ, въ сенатѣ въ засѣданіи 20

Во вторыхъ, молчаніе конституціи 1875 г. относительно права президента назначать министровъ можетъ объясниться тѣмъ, что это право предполагается самымъ существованіемъ парламентскаго образа правленія и фактически уже осуществлялось въ тотъ моментъ, когда вотировались учредительные законы; кромѣ того, это право косвенно вытекаетъ изъ самой конституціи. Такъ какъ президентъ не можетъ совершить ни одного юридическаго акта, связаннаго съ его должностью, безъ министерской скрѣпы, и такъ какъ въ извѣстныхъ случаяхъ сама конституція требуетъ, чтобы президентъ обращался къ содѣйствію совѣта министровъ, то этимъ самымъ она даетъ ему право назначать ихъ, такъ какъ за отсутствіемъ министровъ ея постановленія были бы неосуществимы.

Наконецъ можно утверждать, что объ этомъ правѣ упомянуто въ статьѣ 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., согласно которой «президентъ назначаетъ служащихъ на всѣ гражданскія и военныя должности [1])». Но въ такомъ случаѣ нацо будетъ признать, что министры не простые делегаты президента республики, а общественныя должностныя лица, государственные чиновники. Ниже мы укажемъ на другіе законодательные тексты, подтверждающіе этотъ взглядъ.

Формальное право увольнять министровъ также принадлежитъ президенту республики. Еслибы они были простыми его делегатами, то это право вытекало бы изъ общаго понятія о передачѣ власти; если же они являются общественными должностными лицами, то оно вытекаетъ изъ установленныхъ выше общихъ положеній. Но при парламентскомъ образѣ правленіи это право, хоть его нельзя назвать «чисто фиктивнымъ и никогда не осуществляющимся [2]), мо-

---

іюня 1892 г. (*Journal officiel* отъ 21 іюня, *Débats parlementaires*, стр. 628): „Глава исполнительной власти осуществляетъ ее черезъ посредство делегатовъ, отвѣтственныхъ коллективно передъ палатами въ своей общей политикѣ и индивидуально въ своихъ собственныхъ дѣйствіяхъ; это— министры. *Они осуществляютъ свои разнообразныя функціи, какъ делегаты главы государства;* они могутъ въ свою очередь передавать осуществленіе нѣкоторыхъ изъ этихъ функцій, другимъ должностнымъ лицамъ".

[1]) Eng. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 92: „Объ этомъ правѣ назначенія и увольненія министровъ не упомянуто формально въ нынѣ дѣйствующихъ учредительныхъ законахъ; но оно вытекаетъ изъ § 4 ст. 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., согласно которому президентъ республики назначаетъ служащихъ на „гражданскія и военныя должности".

[2]) Eng. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 92.

жетъ осуществляться очень рѣдко и только при исключительныхъ обстоятельствахъ. Дѣйствительно, для его осуществленія потребовалась-бы подпись одного изъ министровъ и поддержка всего министерства, которое съ своей стороны должно было-бы опираться на большинство палаты депутатовъ [1]). Чтобы представить себѣ конкретно возможность примѣненія этого права, надо было-бы предположить, или, что одинъ изъ министровъ оказался-бы виновнымъ въ такомъ важномъ нарушеніи своихъ обязанностей по отношенію къ главѣ исполнительной власти, что заслужилъ бы порицаніе даже со стороны своихъ товарищей,—или же, что министерство, потерпѣвшее нѣсколько пораженій въ палатѣ депутатовъ, упорно отказывалось бы выйти въ отставку.

Чѣмъ обусловливается *составъ министерства*, т. е. число министровъ и распредѣленіе между ними занятій? какъ происходитъ разграниченіе *министерскихъ вѣдомствъ?* Эти вопросы не разрѣшаются и не могли бы быть разрѣшены конституціей. Число министерствъ и разграниченіе министерскихъ вѣдомствъ зависятъ отъ чисто случайныхъ обстоятельствъ. Это разграниченіе можетъ и должно мѣняться въ зависимости отъ данныхъ потребностей и условій. Слѣдовательно оно не могло быть установлено учредительными законами, характеризующимися сравнительною неподвижностью.

Въ одной только французской конституціи мы находимъ относящіяся сюда постановленія, а именно въ конституціи 5 фруктидора III года республики, но и то лишь по отношенію къ максимальному и минимальному числу министровъ [2]).

Но если такого рода регламентація не можетъ быть внесена въ конституцію, то вполнѣ естественно, чтобы она была сдѣлана за-

---

[1]) Достойно вниманія, что въ томъ единственномъ случаѣ увольненія министровъ президентомъ республики, за все время дѣйствія конституціи, который произошелъ 16 мая 1877 г., это увольненіе было объявлено въ замаскированной формѣ. Въ *Journal officiel* отъ 17 мая 1877 г. появилась слѣдующая замѣтка (стр. 3689): „Министры ***предложили свою отставку*** президенту республики, который принялъ ее. Они будутъ продолжать исполнять свои обязанности до назначенія имъ преемниковъ". Но въ посланіи, адрессованномъ президентомъ къ палатамъ, факту была придана его реальная окраска (*Journal officiel* отъ 19 мая 1877 г., стр. 3785): „Я долженъ былъ ***разстаться*** съ министерствомъ, президентомъ котораго былъ Жюль Симонъ, и составить новое".

[2]) Ст. 150: „Ихъ наименьшее число 6, а наибольшее—8".

закономъ; а если это такъ, то уже нѣтъ никакого сомнѣнія, что, назначая министровъ, носитель исполнительной власти назначаетъ общественныхъ должностныхъ лицъ на высшія должности, установленныя закономъ. Таковъ былъ, напримѣръ, при дѣйствіи конституціи 1791 г., законъ 27 апрѣля 1791 г. относительно организаціи министерства, очень ясно ставившій этотъ вопросъ [1]). Конституція III года республики также гласила въ своей ст. 150: «законодательный корпусъ долженъ опредѣлить права, обязанности и число министровъ»,—что и было исполнено закономъ объ организаціи министерства 10 вандемьера IV года республики. Наконецъ та же система была принята конституціей 1848 г. [2]).

Но остальныя французскія конституціи безмолвствуютъ на этотъ счетъ. Благодаря этому, при дѣйствіи ихъ, за носителемъ исполнительной власти, всегда признавалось право создавать новыя министерства (подъ условіемъ добиться отъ законодательной власти вотированія кредитовъ, необходимыхъ для ихъ функціонированія),—а также установлять и измѣнять границы между отдѣльными министерскими вѣдомствами. Я повторяю, что такого рода практика установилась прочно; но мы должны разсмотрѣть, какъ она оправдывается юридически и каково ея дѣйствительное значеніе.

Иногда она оправдывается тѣмъ правомъ делегаціи, о которомъ мы говорили выше, т. е. правомъ президента республики передавать въ другія руки осуществленіе исполнительной власти, которою облекла его конституція; такимъ образомъ, сколько отдѣльныхъ актовъ этой передачи онъ совершитъ, столько и окажется различныхъ министровъ.

«Глава государства, говоритъ Бремонъ, облеченный всею полнотою исполнительной власти, обладаетъ правомъ распредѣлять исполнительныя функціи между различными лицами, если, разумѣется, его право не будетъ ограничено особыми законодательными постановленіями. Въ силу этого общаго принципа, всегда допускалось, что президентъ республики имѣетъ право опредѣлять число отдѣльныхъ министерствъ и распредѣлять между ними различныя отрасли общественной администраціи бывали, правда, примѣры, что правительство обращалось къ парламенту съ предложеніями объ учрежденіи новыхъ

---

[1]) Ст. 1: „Одному королю принадлежитъ право назначать и увольнять министровъ“.—Ст. 2: „Законодательной власти принадлежитъ право установлять число министровъ и разграниченіе министерскихъ вѣдомствъ“.

[2]) Ст. 66: „Число министровъ, ихъ права и обязанности устанавливаются законодательною властью“.

министерствъ; но это дѣлалось или изъ политическихъ видовъ, или же съ цѣлью получить денежныя средства, необходимыя для осуществленія предложенныхъ нововведеній» [1]). Еслибы однако это было такъ, еслибы здѣсь именно надо было искать источника разсматриваемаго права, то оно составляло бы конституціонную прерогативу президента республики, неприкосновенную для законодательной власти; организація всего министерства не могла бы установляться законодательнымъ порядкомъ, и никакое отдѣльное министерство не могло бы создаваться путемъ закона. Хотя такое мнѣніе находитъ, повидимому, защитниковъ [2]), но оно должно быть отвергнуто. Такъ какъ никакой учредительный законъ не ограничиваетъ въ этомъ отношеніи правъ и дѣятельности законодательной власти, то не подлежитъ сомнѣнію, что она можетъ законодательствовать въ этой области и въ этомъ направленіи. Въ 1881 г., по поводу требованія кредитовъ на учрежденіе новыхъ министерствъ, Рибо, говорившій отъ имени бюджетной комиссіи, выразилъ даже желаніе, чтобы никакое министерство не создавалось впредь иначе, какъ путемъ закона [3]). Мы можемъ указать на одинъ случай, когда было поступлено именно такъ: въ 1894 г., по иниціативѣ парламента было внесено законопредложеніе объ учрежденіи особаго министерства колоній; 17 марта оно было вотировано палатою депутатовъ, а на слѣдующей день—сенатомъ. Такимъ образомъ во Франціи существуетъ въ настоящее время одно министерство, созданное и организованное путемъ закона, между тѣмъ какъ всѣ остальныя учреждены президентскими декретами [4]).

---

[1]) Bremond, *Examen doctrinal de la jurisprudence administrative*, въ *Revue critique de la législation*, 1894 г., стр. 325.

[2]) Засѣданіе палаты депутатовъ 17 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 18 марта, *Débats parlementaires*, стр. 574); Мишлэнъ: „Согласно тексту нашей конституціи, законодательная власть не имѣетъ права учреждать министерствъ; это—прерогатива исполнительной власти".

[3]) Палата депутатовъ, засѣданіе 8 декабря 1881 г. (*Journal officiel* отъ 9 ноября). Когда этотъ вопросъ снова разсматривался въ палатѣ депутатовъ 10 марта 1892 г. (*Journal officiel* отъ 11 марта, *Débats parlementaires*, стр. 219), Рабо сказалъ: „Я не измѣнилъ своего прежняго мнѣнія".

[4]) Отсюда происходитъ извѣстная аномолія, на которую было заранѣе указано Айльеромъ (d'Aillères) въ палатѣ депутатовъ 10 марта 1892 г. (*цитир. изд.*, стр. 219): „У насъ оказалось бы одно министерство—министерство колоній—которое было бы учреждено закономъ и могло бы быть измѣнено только въ законодательномъ порядкѣ, между тѣмъ какъ всѣ другія министерства, даже главнѣйшія, учреждены декретами и декретами же могутъ быть преобразованы". Ораторъ предложилъ вслѣд-

Право президента республики установлять декретомъ число министерскихъ вѣдомствъ объясняется, по моему мнѣнію, очень просто. Конституція, предоставляя президенту республики право «назначать служащихъ на всѣ гражданскія и военныя должности», не ограничиваетъ сферы примѣненія этой прерогативы только должностями, учрежденными закономъ; она даетъ право президенту создавать новыя должности въ тѣхъ отрасляхъ администраціи, организація которыхъ не установлена закономъ,—а тѣмъ болѣе—видоизмѣнять созданныя имъ должности. Но во всякомъ случаѣ всѣ эти должности, хотя однѣ изъ нихъ нихъ учреждены закономъ, а другія—президентскимъ декретомъ, съ юридической точки зрѣнія, носятъ одинаково характеръ общественныхъ должностей [1]).

Впрочемъ необходимость добиться для учрежденія новыхъ должностей нужныхъ кредитовъ и самый механизмъ парламентскаго образа правленія обезпечиваютъ въ этомъ вопросѣ рѣшающую роль парламенту. Что касается собственно права разграничивать декретомъ министерскія вѣдомства (права, осуществляющагося фактически по рѣшенію самого кабинета), то слѣдуетъ замѣтить, что оно согласуется съ духомъ парламентскаго образа правленія. Иногда бываетъ полезно, чтобы новый кабинетъ могъ измѣнить число министровъ или границы между отдѣльными вѣдомствами; иногда этимъ обусловливается самая возможность составленія министерства. Въ Англіи такого рода затрудненія устраняются другимъ путемъ [2]); во Фран-

---

ствіе этого такую статью закона: „Число различныхъ министерствъ и ихъ функціи опредѣляются закономъ“. Но это предложеніе не подвергалось обсужденію.

[1]) Является только вопросъ, нѣтъ-ли настоящей делегаціи власти въ томъ декретѣ, которымъ президентъ республики поручаетъ министру временное завѣдываніе другимъ министерствомъ, управляющій которагоъ данную минуту не можетъ исполнять своихъ обязанностей. Таково, повидимому мнѣніе Лаферрьера (*Traité de la juridiction administrative*, т. II, стр. 473): „Въ такомъ случаѣ, говоритъ онъ, президентъ назначаетъ декретомъ временнаго министра, избраннаго изъ среды остальныхъ членовъ кабинета. Эта делегація можетъ быть полной или же ограничиваться только приведеніемъ въ исполненіе дѣлъ, не терпящихъ отлагательства“. Но можно думать, что въ данномъ случаѣ скорѣе происходитъ временное сліяніе двухъ министерствъ, тѣмъ болѣе, что по мнѣнію Лаферрьера (*цит. соч.*, стр. 473, пр. 1) частныя лица не могутъ оспаривать компетенціи временнаго министра подъ тѣмъ предлогомъ, что онъ переступилъ предѣлы делегаціи, ограниченной одними безотлагательными дѣлами.

[2]) См. т. I, стр. 113.

ціи же только одинъ этотъ способъ возможенъ, потому что у насъ только одни министры съ портфейлемъ могутъ быть членами кабинета.

Изъ всего вышеизложеннаго явствуетъ, что министры не могутъ быть названы простыми делегатами президента республики. Противоположному взгляду явно противорѣчитъ та важная политическая роль, какую они играютъ при парламентскомъ образѣ правленія; не менѣе противорѣчитъ ему самое юридическое понятіе о делегаціи. Дѣйствительно, еслибы министры были простыми делегатами, ихъ полномочія необходимо прекращались бы со смертью или отставкой ихъ довѣрителя. Между тѣмъ, согласно нашей конституціи, въ такихъ случаяхъ ихъ полномочія, не только остаются въ силѣ, но совѣтъ министровъ становится даже на короткое время носителемъ исполнительной власти.

Въ составъ министерства могутъ входить, въ качествѣ помощниковъ или замѣстителей, младшіе государственные секретари (*sous-secrétaires*). Происхожденіе этого названія таково: когда государственные секретари сдѣлались главными министрами какъ во французской, такъ и въ англійской монархіи, то ихъ титулъ сталъ служить для обозначенія родоваго понятія министра; терминъ-же «младшій государственный секретарь» сталъ означать помощника министра. О младшихъ государственныхъ секретаряхъ ничего не говорится во французской конституціи, но возможность ихъ существованія признается органическимъ закономъ 30 ноября 1875 г. объ избраніи депутатовъ [1]), и эта должность уже существовала ранѣе вотированія учредительныхъ законовъ 1875 г.

Это также одно изъ учрежденій, перешедшихъ изъ Англіи, гдѣ оно носитъ нѣсколько особый характеръ и отличается большою простотою. Оно тѣсно связано тамъ со стариннымъ обычаемъ, въ силу котораго министры имѣютъ доступъ и могутъ участвовать въ засѣданіяхъ верхней или нижней палаты лишь въ томъ случаѣ, если они состоятъ ихъ членами [2]). Но въ виду той преобладающей роли, какую играетъ палата общинъ, каждому отдѣльному министерству, которое расходуетъ общественныя деньги, почти необходимо имѣть въ ней своего особаго представителя. Вслѣдствіе этого министръ, не принадлежащій къ палатѣ общинъ, можетъ быть представленъ

---

[1]) Ст. II, 2 парагр.: „Депутаты, ставшіе министрами или младшими государственными секретарями, не подлежатъ переизбранію".

[2]) См. т. I, стр. 113, 97, прим. 2.

въ ней *коммонеромъ*, котораго онъ избираетъ и назначаетъ, съ согласія кабинета, младшимъ государственнымъ секретаремъ по своему вѣдомству [1]). «Съ цѣлью облегчить представительство главнѣйшихъ отраслей управленія въ обѣихъ палатахъ парламента, младшимъ государственнымъ секретарямъ разрѣшается дѣйствовать въ качествѣ помощниковъ соотвѣтствующихъ министровъ при исполненіи этой важной обязанности. Они назначаются не прямо короной, а, какъ формально, такъ и въ дѣйствительности, государственнымъ секретаремъ. Въ сущности, вполнѣ согласно съ общественными интересами, чтобы министерство было въ состояніи обезпечить присутствіе въ палатѣ общинъ своихъ довѣренныхъ чиновниковъ, которые могли-бы служить представителями главнѣйшихъ отраслей государственнаго управленія и которымъ могло бы быть поручено, въ отсутствіе министровъ, являющихся главными отвѣтственными лицами, веденіе соотвѣтствующихъ общественныхъ дѣлъ» [2]). Такимъ образомъ англійскіе младшіе государственные секретари являются простыми делегатами министровъ; у нихъ нѣтъ своихъ опредѣленныхъ правъ и обязанностей, и англійскіе авторы указываютъ на недостатки этого учрежденія: «Какими бы способностями ни обладали младшіе государственные секретари, они не въ состояніи выяснять и защищать правительственную политику съ тою свободой, пониманіемъ и отвѣтственностью, какія необходимы, чтобы удовлетворить требованіямъ палаты общинъ. Въ сущности, они являются лишь исполнителями порученій (hold a brief), и ихъ заставляютъ оправдывать политику, въ проведеніи которой они не принимали никакого участія» [3]). Самособою разумѣется, что англійскіе младшіе секретари раздѣляютъ судьбу избравшихъ ихъ министровъ и падаютъ вмѣстѣ съ ними.

Во Франціи это учрежденіе возникло во времена Реставраціи, но приняло тогда совершенно новый характеръ. Оно было введено ордонансомъ 9 мая 1816 г., въ которомъ говорилось слѣдующее: «Ст. 1. Младшіе государственные секретари, *назначаемые нами*, будутъ прикомандировываться къ нашимъ министрамъ-государственнымъ секретарямъ, когда послѣдніе сочтутъ это необходимымъ для блага нашей службы.—Ст. 2. Младшіе государственные секретари будутъ завѣдовать *всѣми отраслями администраціи* и дѣлопроизводства, *переданными имъ нашими министрами-государственными*

[1]) Todd—Walpole, т. II, стр. 29.
[2]) Todd—Walpole, т. II, стр. 42.
[3]) Todd—Walpole, т. II, стр. 29.

секретарями». Эти младшіе государственные секретари значительно отличались отъ англійскихъ. Въ самомъ дѣлѣ: 1° они назначались королемъ, а не министрами, что, какъ мы думаемъ было вполнѣ правильно съ точки зрѣнія общихъ принциповъ; 2° они ни въ какомъ случаѣ не являлись представителями министровъ передъ палатами, но завѣдывали частью управленія и дѣлопроизводства даннаго министерства; они должны были до извѣстной степени освобождать отъ этихъ обязанностей министровъ; 3° передача этихъ функцій, даже если онѣ носили административный характеръ, производилась не королемъ, а самимъ министромъ, которому ордонансъ предоставлялъ на это право.

Это учрежденіе удержалось при іюльской монархіи; но оно было преобразовано и, все еще сохраняя главнѣйшія особенности, приданныя ему ордонансомъ 1816 г., приблизилось къ англійскому типу: «При Реставраціи роль младшихъ государственныхъ секретарей носила преимущественно административный характеръ; при іюльской монархіи она сдѣлалась политической; начало этому преобразованію положилъ Тьеръ» [1]). Младшій государственный секретарь предназначался съ тѣхъ поръ не только для того, чтобы замѣнять министра въ административной области, но также и для того, чтобы служить его представителемъ въ парламентѣ; тогда установился обычай избирать младшихъ государственныхъ секретарей среди членовъ палатъ, изъ той партіи, которая овладѣла министерствомъ,—обычай, начавшій возникать еще при Реставраціи [2]). При второй республикѣ, такъ какъ конституція и законы не включили должности младшаго государственнаго секретаря въ число должностей, совмѣстныхъ съ полномочіемъ народнаго представителя, ни даже въ число тѣхъ, на которыя могъ быть назначенъ народный представитель [3]), то эта должность снова приняла чисто административный характеръ. При Второй Имперіи о ней не было даже и рѣчи.

Послѣ 1871 г. этому учрежденію суждено было снова возникнуть въ томъ видѣ, какой оно получило при іюльскомъ правительствѣ.

---

[1]) Eug. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlemertaire*, n° 109, стр. 113. Авторъ прибавляетъ въ примѣчаніи: „Первое назначеніе Тьера младшимъ государственнымъ секретаремъ произошло 4 ноября 1830 г.“

[2]) Ibidem, стр. 113.

[3]) Декретъ отъ 14 іюня 1848 г.; конституція 1848 г., ст. 28; избирательный законъ 15 марта 1849 г., ст. 85 и 88. Одни министры находились въ спискѣ должностныхъ лицъ, изъятыхъ изъ дѣйствія ст. 28 конституціи.

Законъ 25 апрѣля 1872 г., постановившій, что никто изъ членовъ Національнаго Собранія не могъ во время исполненія имъ депутатскихъ обязанностей, занимать оплачиваемую государственную должность, исключилъ изъ этого правила должность младшихъ государственныхъ секретарей и министровъ. Однако первые государственные секретари третьей республики «появляются только при министерствѣ Брольи, въ ноябрѣ 1873 г. [1])». Органическій законъ объ избраніи депутатовъ 30 ноября 1875 г. по прежнему допускалъ совмѣщеніе должностей депутата и младшаго государственнаго секретаря и даже призналъ ненужнымъ переизбраніе для депутата, назначеннаго младшимъ государственнымъ секретаремъ, такъ же какъ и для депутата, назначеннаго министромъ [2]). Съ тѣхъ поръ во Франціи было много младшихъ государственныхъ секретарей, преимущественно при министерствахъ финансовъ, морскомъ, торговли и военномъ. Учрежденіе это получило болѣе опредѣленный характеръ, послѣ того какъ было подвергнуто всесторонней критикѣ.

Разсматривая вопросъ съ юридической стороны, можно замѣтить прежде всего, что назначеніе младшихъ государственныхъ секретарей и передача имъ административныхъ полномочій, вначалѣ и въ теченіе долгаго времени, происходили согласно правиламъ, установленнымъ ордонансомъ 1816 г. [3]). Младшій государственный секретарь назначался президентомъ республики путемъ декрета; затѣмъ, «разъ назначеніе состоялось его полномочія передавались ему министромъ [4])». Иногда одна изъ статей президентскаго декрета спеціально разрѣшала такую передачу. Этотъ порядокъ, вполнѣ одобряемый нѣкоторыми публицистами и государственными дѣятелями [5]), вызываетъ

---

[1]) Трарьё въ засѣданіи сената 26 іюня 1892 г., *Journal officiel* отъ 27 *Débats parlamentaires*, стр. 625.

[2]) См. т. I., стр. 110, 111.

[3]) Трарьё въ сенатѣ, въ засѣданіи 20 іюня 1892 г. (*Journal officiel* отъ 21 іюня, *Débats parlementaires*, стр. 625).—Ср. Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 109.

[4]) Трарье въ цитированной выше рѣчи —Boulatignier, въ *Dictionnaire général d'administration* Бланша, *Administration*, стр. II.

[5]) Трарье (*Journal officiel* отъ 21 іюня, стр. 625), говоря о назначеніи въ 1882 г. младшаго государственнаго секретаря при министерствѣ финансовъ, „который получилъ свои полномочія не путемъ министерскаго рѣшенія, а въ силу декрета президента республики“, прибавляетъ: „Этотъ декретъ, который могъ бы показаться аномоліей, не только не измѣняетъ характера учрежденія, но, напротивъ того, утверждаетъ его: повидимому этотъ декретъ не что иное, какъ разрѣшеніе министру передавать своею властью тѣ полномочія, которыми онъ пожелаетъ облечь своего младшаго государственнаго секретаря“.

однако серьезныя юридическія возраженія. Онъ предполагаетъ, что министръ можетъ передать въ другія руки принадлежащую ему распорядительную власть, право совершать за него извѣстные юридическіе акты (что касается служебной переписки, то, не составляя юридическаго акта, она не вызываетъ въ данномъ случаѣ никакихъ затрудненій). Но такого рода передача власти, повидимому, не согласуется съ основными началами государственнаго и публичнаго права новѣйшей Франціи: «Въ принципѣ, справедливо говоритъ Бремонъ, чиновники не имѣютъ права передавать тѣ полномочія, которыми они облечены» [1]). Это мотивируется тѣмъ, что въ настоящее время каждый чиновникъ получаетъ отъ конституціи свою власть, чтобы осуществлять ее, а не распоряжаться ею [2]). Она является для него не столько правомъ, сколько обязанностью; онъ *долженъ* осуществлять ее согласно конституціи и законамъ; слѣдовательно онъ не можетъ сложить съ себя эту обязанность и передать ее другому, если его не уполномочиваетъ на это особый текстъ закона. Въ принципѣ, никакая публичная власть не можетъ быть передана ея носителемъ въ другія руки [3]). Лаферрьеръ, въ самыхъ опредѣленныхъ выраженіяхъ, говоритъ это о министрахъ: «Можетъ-ли министръ передать собственною властью нѣкоторыя изъ своихъ функцій своимъ подчиненнымъ? Это зависитъ отъ того, будетъ-ли содержать въ себѣ передаваемая функція распорядительную власть. Министръ можетъ своей собственной властью уполномочить начальниковъ отдѣльныхъ отраслей своего вѣдомства подписывать бумаги, касающіяся служебной переписки и счетоводства, или служебныя инструкціи по своему вѣдомству; но онъ не могъ бы передать имъ права принимать министерскія рѣшенія, еслибы не былъ уполномоченъ на это закономъ

---

[1]) Brémond, *Examen doctrinal* въ *Revue critique de législation*, 1894 г., стр. 323.

[2]) Сами римляне, допускавшіе однако въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ какой-либо другой народъ, делегацію публичной власти, отвергали ее, если она основывалась не на традиціонныхъ полномочіяхъ даннаго должностнаго лица (восходившихъ до временъ древней королевской власти), а на постановленіяхъ опредѣленнаго закона,—L 1 pr. D., *De officio ejus cui mandata est juridictio*, I, 21: „Quaecunque specialiter lege vel senatusconsulto tribuuntur, mandata juridictione non transeferentur; quae vero jure magistratus competunt, mandari possunt“. Въ настоящее время всѣ права и обязанности чиновниковъ основаны на законѣ или конституціи.

[3]) По отношенію собственно къ законодательной власти я пытался доказать это въ своей статьѣ *De la délégation du pouvoir législatif* въ *Revue politique et parlementaire*, августъ 1894 г.

или декретомъ; министерскаго постановленія было бы въ данномъ случаѣ недостаточно, потому что оно исходило бы отъ той власти, которой, въ принципѣ, воспрещена делегація такого рода. Отсюда видно, что министръ не можетъ, не будучи спеціально уполномоченъ на это, передать какой-либо части министерской власти (какъ, напримѣръ, права постановлять рѣшенія, касающіяся частныхъ лицъ, или подписывать ассигновки) даже высшимъ должностнымъ лицамъ своего вѣдомства: директорамъ департаментовъ, генеральнымъ секретарямъ или *младшимъ государственнымъ секретарямъ*. Эти высшіе чиновники могутъ быть его сотрудниками, помощниками, но не юридическими представителями министерской власти. Вотъ почему Государственный Совѣтъ всегда отказывается признать значеніе министерскихъ рѣшеній за подписанными ими депешами; онъ отказывается отъ разсмотрѣнія въ административно-судебномъ порядкѣ дѣлъ по обжалованію этихъ депешъ, какъ дѣлъ по обжалованію несуществующихъ административныхъ рѣшеній [1])». Правда, цитируемый нами авторъ, повидимому, допускаетъ, что этого рода делегація можетъ быть разрѣшена и узаконена декретомъ президента республики,—и такова дѣйствительно процедура, указанная въ самомъ ордонансѣ 1816 г., разрѣшавшемъ въ формѣ общаго постановленія такого рода передачи. Но можетъ ли какая либо иная власть, кромѣ законодательной, устранить примѣненіе общаго принципа нашего публичнаго права? Могутъ сослаться развѣ только на то, что, такъ какъ по данному вопросу не существуетъ законодательныхъ постановленій, то президентъ республики имѣетъ право пополнить недостающую регламентацію своими декретами.

Какъ бы то ни было, но, въ виду этихъ затрудненій, въ способѣ назначенія младшихъ государственныхъ секретарей произошло измѣненіе. Въ 1889 г., когда шелъ вопросъ о назначеніи младшаго государственнаго секретаря для управленія колоніями, прибѣгли къ новой комбинаціи [2]). Предоставленная ему распорядительная власть была возложена на него непосредственно декретомъ президента. Такимъ образомъ было устранено разсмотрѣнное нами юридическое возраженіе; въ такомъ видѣ передача власти можетъ считаться законной потому что она совершается президентомъ республики [3]); можно также

---

[1]) *Traité de la juridiction administrative*, т. II, стр. 472, 473.

[2]) См. уже цитированную рѣчь Трарье, *Journal officiel* отъ 21 іюня, стр. 625.

[3]) Brémond, *цитир. сочин.*, стр. 325: „Передача младшему государственному секретарю части полномочій, принадлежащихъ министру—не что

смотрѣть на подобное назначеніе младшаго государственнаго секретаря, облеченнаго самостоятельною распорядительною властью, какъ на расчлененіе одного изъ министерствъ, произведеноое президентомъ республики, подобно тому какъ онъ могъ бы учредить новое, вполнѣ независимое министерство. Младшему государственному секретарю не могло бы быть присвоено при этомъ только право формально предлагать и подписывать такіе акты, которые должны быть подписаны самимъ президентомъ республики, такъ какъ, согласно тексту конституціи, каждый актъ президента республики долженъ быть скрѣпленъ подписью *министра*.

Съ политической и парламентской точки зрѣнія этотъ вопросъ ставится совершенно иначе. По отношенію къ парламенту младшій государственный секретарь можетъ быть только представителемъ министра, которому онъ подчиненъ и который одинъ, согласно конституціи, отвѣтственъ передъ палатами. Вслѣдствіе этого парламентскій образъ правленія довольно легко мирится съ младшими государственными секретарями на англійскій образецъ, являющимися простыми делегатами министра. Но положеніе мѣняется, когда младшіе государственные секретари получаютъ полномочія въ силу декрета президента республики; хотя они и подчинены министру, но въ то же время и въ значительной степени независимы отъ него; съ другой стороны, согласно тексту конституціи, они не отвѣтственны передъ палатами, какъ отвѣтственны министры. Правда, юридически, отвѣтственность министра ни въ чемъ не уменьшается отъ того, что при немъ состоитъ младшій государственный секретарь, и распространяется на дѣйствія послѣдняго, также какъ и на его собственныя; но, фактически, нельзя было бы, серьезно и не нарушая справедливости, требовать у министра отчета въ дѣйствіяхъ, къ которымъ онъ вовсе не причастенъ. Вслѣдствіе этого, въ силу естественнаго хода вещей, по отношенію къ этимъ почти независимымъ младшимъ государственнымъ секретарямъ начинаетъ устанавливаться своего рода политическая отвѣтственность; бывали примѣры, что послѣ неблагопріятнаго парламентскаго вотума, касавшагося только ихъ, они выходили въ отставку, тогда какъ министры, отъ которыхъ они зависѣли, и все министерство оставались на своихъ мѣстахъ [1]). Въ сущ-

---

иное, какъ осуществленіе главою государства предоставленнаго ему закономъ права измѣнять составъ административныхъ вѣдомствъ и распредѣлять ихъ между различными чиновниками".

[1]) Лубэ, президентъ совѣта министровъ въ засѣданіи сената, 20 іюня 1892 г. (*Journal officiel* отъ 21 іюня, *Débats parlementaires*, стр. 629): „Мы

ности, съ точки зрѣнія парламентскаго образа правленія, эта система представляетъ многочисленныя неудобства, на которыя съ энергіей указывалось въ парламентскихъ преніяхъ [1]): она перемѣщаетъ министерскую отвѣтственность и нарушаетъ равновѣсіе кабинета.

Вслѣдствіе этого въ настоящее время со стороны кабинетовъ замѣчается стремленіе обходиться безъ младшихъ государственныхъ секретарей. Иногда однако можетъ быть полезно и даже необходимо, если обязанности министра слишкомъ стремительны, назначить чиновника, который состоялъ бы при немъ въ качествѣ его подчиненнаго и могъ бы рѣшать за него нѣкоторыя дѣла. Но это должно совершаться только въ виду чисто административныхъ соображеній, путемъ назначенія президентомъ республики чиновника, который получалъ бы свои полномочія отъ него же [2]) и не имѣлъ бы никакого прямого отношенія къ парламенту.

Читатель не посѣтуетъ, что мы такъ долго останавливались на этомъ вопросѣ; онъ интересенъ не только самъ по себѣ, но и по тѣмъ общимъ принципамъ, которые связаны съ нимъ.

II.

Министры, рѣшаютъ-ли они сами извѣстный вопросъ или предлагаютъ извѣстное рѣшеніе президенту республики, требуя его подписи, могутъ дѣйствовать двумя совершенно различными способами. Иногда каждый министръ принимаетъ и предлагаетъ рѣшеніе отдѣльно и только по отношенію къ своему собственному вѣдомству; иногда же министры дѣйствуютъ коллективно, обсуждая вмѣстѣ извѣстный вопросъ и постановляя извѣстное рѣшеніе или предложеніе большин-

---

видѣли, какъ два младшихъ государственныхъ секретаря, Лапортъ и Феликсъ Форъ, вышли въ отставку вслѣдствіе вотумовъ палаты депутатовъ. Это доказательство своего рода отвѣтственности, быть можетъ чуждой буквѣ конституціи, но тѣмъ не менѣе дѣйствительной".

[1]) См. уже не разъ цитированные нами дебаты въ сенатѣ, происходившіе 20 іюня 1892 г., а также пренія въ палатѣ депутатовъ 17 марта 1894 г.

[2]) См. въ этомъ смыслѣ декретъ президента республики отъ 7 ноября 1895 г., учредившій при военномъ министрѣ должность генеральнаго секретаря (*Journal officiel* отъ 8 ноября, стр. 6350), и другой декретъ отъ 10 ноября 1895 г., опредѣляющій полномочія этого генеральнаго секретаря и предоставляющій ему въ нѣкоторыхъ дѣлахъ „подписываться за министра" (*Journal officiel* отъ 12 ноября, стр. 6399).

ствомъ голосовъ [1]). Тогда они представляютъ собой *совѣтъ министровъ*, существенный органъ парламентскаго образа правленія.

Случаи, въ которыхъ долженъ дѣйствовать совѣтъ министровъ, опредѣлены двумя серіями правилъ:

1° Одни изъ нихъ основаны на обычаѣ, на традиціи и практикѣ парламентскаго образа правленія. Въ общемъ, всѣ акты, связанные съ общей политикой правительства, должны обсуждаться и постановляться въ совѣтѣ министровъ; въ частности же, обычай каждой страны и даже почти каждаго министерства опредѣляютъ, какіе акты, должны обсуждаться въ совѣтѣ министровъ (какъ напримѣръ, назначеніе и увольненіе чиновниковъ) и для какихъ достаточно рѣшенія или предложенія одного министра.

2° Другія вполнѣ точныя правила установлены конституціей или закономъ; иногда они требуютъ обязательнаго вмѣшательства совѣта министровъ, для того чтобы извѣстный актъ могъ быть выполненъ президентомъ республики. Въ такихъ случаяхъ въ текстѣ закона говорится, что данный актъ долженъ быть совершенъ путемъ декрета президента, *постановленнаго въ совѣтѣ министровъ*, а въ самомъ декретѣ, для подтвержденія того, что эта формальность выполнена, должно быть сказано: «*Выслушавъ мнѣніе совѣта министровъ*».

Во французскихъ учредительныхъ законахъ встрѣчаются два постановленія этого рода. Во первыхъ, только рѣшеніями, принятыми въ совѣтѣ министровъ, могутъ быть назначены или уволены государственные совѣтники [2]) и, во вторыхъ, только такимъ же декретомъ сенатъ можетъ быть обращенъ въ верховный трибуналъ для суда надъ лицами, обвиненными въ посягательствѣ на безопасность государства [3]).

Въ обыкновенныхъ законахъ также встрѣчается нѣсколько такихъ случаевъ; я приведу два изъ нихъ. Согласно закону о муниципаль-

---

[1]) Впрочемъ, съ юридической точки зрѣнія, рѣшеніе или предложеніе постановленное въ совѣтѣ министровъ, формально принимается или представляется тѣмъ министромъ, къ вѣдомству котораго онъ относится. Юридически совѣтъ министровъ не имѣетъ собственной распорядительной власти, за исключеніемъ одного случая, указаннаго выше, стр. 18 прим. 1. Актъ, въ пользу котораго онъ высказывается большинствомъ голосовъ, юридически, постановляется и выполняется президентомъ республики или министромъ даннаго департамента.

[2]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 4.

[3]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 12.

ной организаціи 5 апрѣля 1884 г.; ст. 43, «муниципальный совѣтъ можетъ быть распущенъ только мотивированнымъ декретомъ президента республики, постановленнымъ въ совѣтѣ министровъ и обнародованномъ въ *Оффиціальной Газетѣ* (*Journal officiel*)». Законъ 22 іюня 1886 г. запрещающій пребываніе на территоріи республики главамъ царствовавшихъ во Франціи династій и ихъ прямымъ наслѣдникамъ въ порядкѣ первородства, разрѣшаетъ правительству, въ своей статьѣ 2, запрещать пребываніе на той же территоріи и другимъ членамъ этихъ династій: «Это запрещеніе объявляется декретомъ президента республики, постановленнымъ въ совѣтѣ министровъ».

Во всѣхъ только что приведенныхъ случаяхъ конституція или законъ предписываютъ точное соблюденіе только одного условія, необходимаго для того, чтобы декретъ президента имѣль юридическую силу, а именно—чтобы онъ обсуждался въ совѣтѣ министровъ; они не требуютъ, чтобы совѣтъ министровъ высказался въ пользу декрета. Юридически, президентъ обязанъ обращаться за мнѣніемъ совѣта, но не обязанъ слѣдовать ему. Въ двухъ другихъ случаяхъ законъ является болѣе требовательнымъ. Эти случаи уже извѣстны намъ. Согласно закону 3 апрѣля 1878 г., при тѣхъ исключительныхъ обстоятельствахъ, когда президентъ республики (ст. 2 и 3) можетъ путемъ декрета объявить осадное положеніе, онъ можетъ это сдѣлать только *съ согласія совѣта министровъ* [1]); въ другомъ случаѣ, законъ 14 декабря 1879 г., разрѣшающій, при извѣстныхъ условіяхъ и временно, президенту республики открыть дополнительные и чрезвычайные кредиты путемъ декрета, постановленнаго въ государственномъ совѣтѣ, требуетъ (ст. 4), чтобы этотъ декретъ былъ предварительно *обсужденъ и одобренъ совѣтомъ министровъ*. Но въ дѣйствительности, хотя два послѣднихъ постановленія обусловливаютъ законность декрета иными юридическими требованіями, чѣмъ предшествующіе законодательные тексты, но съ политической точки зрѣнія между ними нѣтъ разницы. Можно-ли, въ самомъ дѣлѣ, представить себѣ, чтобы, при парламентскомъ образѣ правленія, декретъ, представленный на обсужденіе совѣта министровъ и неодобренный имъ, былъ тѣмъ не менѣе подписанъ президентомъ и скрѣпленъ подписью одного изъ министровъ?

Какъ всякое совѣщательное собраніе, совѣтъ министровъ долженъ имѣть президента. Во Франціи ихъ имѣется даже два, такъ что на

[1]) См. выше, стр. 132.

совѣщаніяхъ предсѣдательствуетъ иногда одинъ изъ нихъ, иногда другой, смотря по характеру дѣла и сообразно извѣстнымъ правиламъ. Одинъ президентъ, это—министръ, называющійся оффиціально *президентомъ совѣта министровъ*; другой—президентъ республики.

Въ Англіи, какъ мы знаемъ, дѣло происходитъ иначе [1]). Въ силу прочно установившейся, болѣе чѣмъ вѣковой традиціи, монархъ никогда не предсѣдательствуетъ тамъ въ совѣтѣ кабинета; въ немъ предсѣдательствуетъ первый министръ и въ принципѣ, монархъ сносится съ кабинетомъ только черезъ посредство послѣдняго. Но во Франціи, когда въ ней установился парламентскій образъ правленія вмѣстѣ съ конституціонной монархіей, этотъ обычай не встрѣтилъ сочувствія. Во времена реставраціи, когда воспоминанія и этикетъ стараго порядка еще играли большую роль, естественно восторжествовало правило, въ силу котораго совѣтъ министровъ совѣщался въ присутствіи и подъ предсѣдательствомъ короля. Тотъ же порядокъ удержался и при іюльской монархіи; но въ то же время было признано въ принципѣ, что кабинетъ, когда онъ находилъ это нужнымъ, могъ совѣщаться отдѣльно, безъ главы государства. Казиміръ Перье съ особенною настойчивостью отстаивалъ это право [2]).

Конституція 1848 г., не установившая впрочемъ открыто парламентскаго образа правленія [3]), давала косвенно президенту республикѣ право предсѣдательствовать въ совѣтѣ министровъ. Правда, она упоминала о послѣднемъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда его вмѣшательство было необходимо [4]), но фактически въ такой именно формѣ совѣтъ министровъ совѣщался о всѣхъ актахъ, касавшихся общей политики [5]).

---

[1]) См. т. I, стр. 106.

[2]) Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, т. I, стр. 411: „Казиміръ Перье заранѣе выставилъ условія, которыя по его мнѣнію не только гарантировали, но дѣлали для всѣхъ очевидною его безусловную независимость, какъ отвѣтственнаго перваго министра. Вначалѣ своего управленія онъ энергично настаивалъ на соблюденіи этихъ условій, *собирая обыкновенно совѣтъ министровъ у себя на квартирѣ, безъ короля*, и всякій разъ печатая объ этомъ въ Монитёрѣ".

[3]) См. т. I, стр. 128.

[4]) Ст. 64: „Президентъ республики назначаетъ и увольняетъ министровъ. *Онъ назначаетъ и увольняетъ въ совѣтѣ министровъ* дипломатическихъ агентовъ, высшихъ чиновъ арміи и флота, префектовъ, главнокомандующаго сенской національной гвардіи, губернаторовъ алжира и колоній, генеральскихъ прокуроровъ и другихъ высшихъ чиновниковъ".

[5]) De Tocqueville, *Souvenirs*, стр. 390; Токвиль былъ тогда министромъ, и дѣло шло объ одномъ затрудненіи, возникшемъ въ сферѣ внѣшней

При Второй Имперіи, этотъ вопросъ могъ возникнуть только вмѣстѣ съ возстановленіемъ парламентскаго образа правленія, когда передъ палатами явилось коллективно-отвѣтственное министерство; но конституція 20 мая 1870 г. предоставила роль президента въ совѣтѣ министровъ императору [1]).

Въ резолюціи 17 февраля 1871 г., провозгласившей Тьера главою исполнительной власти, было сказано, что онъ долженъ управлять при содѣйствіи избранныхъ имъ министровъ и что онъ *будетъ ихъ предсѣдателемъ*. Когда былъ вотированъ законъ 31 августа 1871 г., имѣвшій цѣлью точнѣе выяснить отвѣтственность самого совѣта министровъ [2]), въ разсматриваемомъ нами вопросѣ не произошло никакихъ измѣненій. Декретомъ 2 сентября 1871 г. была учреждена только должность *вице-президента совѣта министровъ*; этотъ вице-президентъ былъ впрочемъ простымъ *делегатомъ* президента республики; ему поручался созывъ совѣта министровъ и предсѣдательство на немъ въ отсутствіе послѣдняго [3]). Правда во время президентства маршала Макъ Магона, глава кабинета сталъ снова называться президентомъ совѣта министровъ, но совѣщанія послѣдняго происходили по прежнему подъ предсѣдательствомъ президента республики. Это фактическое и юридическое положеніе существовало въ тотъ моментъ, когда были вотированы учредительные законы 1875 г.; такъ какъ оно не было измѣнено ими, то сохранилось до настоящаго времени, опираясь на установившуюся традицію. Но несомнѣнно, что, въ принципѣ, кабинетъ имѣетъ безспорное право совѣщаться отдѣльно, подъ предсѣдательствомъ президента совѣта, безъ президента республики. Происходящія при такихъ условіяхъ собранія министровъ имѣютъ обыкновенно въ виду подготовить рѣшенія, принимающія затѣмъ на собраніяхъ совѣта подъ предсѣдательствомъ президента республики; ихъ называютъ *совѣтами кабинета* въ отличіе отъ *совѣта министровъ*, на которомъ предсѣдательствуетъ президентъ. Чередованіе тѣхъ и другихъ вошло въ правильный обычай; при нормальномъ ходѣ дѣлъ, каждую недѣлю, въ опредѣленные дни, происходятъ два совѣта министровъ и одинъ

политики: „Я отправился въ совѣтъ и изложилъ дѣло. Президентъ и всѣ мои товарищи единодушно высказали мнѣніе, что слѣдовало дѣйствовать“.

[1]) Ст. 19: „Министры совѣщаются въ совѣтѣ, подъ предсѣдательствомъ императора.

[2]) См. выше, стр. 8 и слѣд.

[3]) См. выше, стр. 13.

совѣтъ кабинета [1]). Наконецъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда конституція или законъ требуютъ, чтобы извѣстнаго рода декретъ президента республики былъ постановленъ въ совѣтѣ министровъ, обсужденіе этого декрета послѣднимъ можетъ происходить только подъ предсѣдательствомъ президента республики.

III.

При парламентскомъ образѣ правленія министры находятся въ постоянныхъ сношеніяхъ съ палатами. Состоя подъ контролемъ парламента, они обязаны объяснять передъ нимъ свои дѣйствія и намѣренія, а также защищать ихъ, когда они подвергаются нападкамъ. Съ другой стороны, министры являются естественными вождями большинства и должны руководить имъ; кромѣ того они вносятъ въ палаты наиболѣе важные законо-проекты [2]).

Отсюда логически вытекаетъ, что, въ качествѣ министровъ, они должны имѣть свободный доступъ въ каждую изъ палатъ и могутъ требовать въ нихъ слова всякій разъ, когда сочтутъ это нужнымъ. Это право обезпечено имъ статьею учредительнаго закона 16 іюля 1875 г.: «Министры имѣютъ доступъ въ обѣ палаты и должны быть выслушиваемы». Все значеніе этого права было выяснено еще Мирабо; конституція 1791 г. признала его только отчасти [3]); во всей своей полнотѣ оно признано учредительнымъ закономъ 1875 г. Министру, принадлежащему къ одной изъ палатъ, она даетъ право присутствовать на засѣданіяхъ и требовать слова также и въ той палатѣ, членомъ которой онъ не состоитъ; онъ даетъ это право министру, не принадлежащему ни къ одной изъ палатъ. Наконецъ, что

---

[1]) Этотъ порядокъ впрочемъ мѣняется въ зависимости отъ потребностей и обстоятельствъ. Слѣдующая замѣтка, напечатанная въ *Temps* отъ 22 ноября 1895 г., поможетъ понять установившуюся систему: „Сегодня утромъ происходилъ экстренный совѣтъ министровъ въ Елисейскомъ дворцѣ подъ предсѣдательствомъ Г. Феликса Фора, вмѣсто обычнаго совѣта кабинета, который долженъ былъ имѣть мѣсто въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ подъ предсѣдательствомъ Г. Леона Буржуа. Это собраніе совѣта имѣло цѣлью разсмотрѣть въ присутствіи президента республики почту полученную вчера съ Мадагаскара и содержащую, кромѣ подлиннаго текста Тананаривскаго трактата, донесенія генерала Дюшена и Г-на Раншо, делегата отъ министерства иностранныхъ дѣлъ".

[2]) Ниже, разсматривая различныя функціи палатъ, я укажу, какими путями послѣднія осуществляютъ свой контроль надъ министерствомъ.

[3]) См. т. I, стр. 293.

жасается права министровъ требовать слова всякій разъ, когда они сочтутъ это нужнымъ, то регламентъ парламента не могъ бы уничтожить или ограничить этой прерогативы, потому что она вписана въ конституцію [1]). Такая организація кажется мнѣ предпочтительнѣе англійской системы, согласно которой министръ, въ принципѣ, имѣетъ право присутствовать и требовать слова только въ той палатѣ, членомъ которой онъ состоитъ.

Возникаетъ вопросъ, принадлежитъ это право, признанное за министрами, также и младшимъ государственнымъ секретарямъ. Такъ какъ текстъ конституціи не упоминаетъ о нихъ, то, придерживаясь буквы закона, можно утверждать, что они могутъ присутствовать и требовать слова только въ той палатѣ, членами которой состоятъ. Это мнѣніе было высказано въ сенатѣ и палатѣ депутатовъ [2]). Но оно не кажется мнѣ справедливымъ, и обратное рѣшеніе, установленное практикой [3]), повидимому, имѣетъ за себя большія основанія. Оспариваемое мною мнѣніе могло бы быть вполнѣ оправдано, еслибы младшій государственный секретарь являлся, какъ въ Англіи, простымъ делегатомъ министра, такъ какъ послѣдній не можетъ передать ему прерогативы, которая присвоена конституціей только ему. Но мы знаемъ, что во Франціи вопросъ поставленъ иначе. Младшій государственный секретарь назначается президентомъ республики; онъ получаетъ свой титулъ и даже свои полномочія въ силу президентскаго декрета; но мы сейчасъ увидимъ, что президентъ республики можетъ, особымъ декретомъ и на время опредѣленныхъ преній, предоставить право присутствія и слова въ обѣихъ палатахъ любому лицу, котораго онъ назначитъ правительственнымъ комиссаромъ. Не аналогичную ли, но только болѣе общую миссію получаетъ и младшій государственный секретарь, когда декретъ президента назначаетъ его помощникомъ или замѣстителемъ министра?

---

[1]) Палата депутатовъ, засѣданіе 25 октября 1895 г. (*Journal officiel* отъ 26 октября, *Débats parlementaires*, стр. 2212): „*Президентъ*: Милостивые государи, согласно тексту не только устава, но и конституціи, правительству принадлежитъ слово всякій разъ, когда оно его потребуетъ".

[2]) Brémond, *Examen doctrinal*, въ *Revue critique de législation*, 1894 г., стр. 322: „Еще недавно, въ засѣданіи палаты депутатовъ 17 марта 1894 г.... младшій государственный секретарь Лебонъ формально заявилъ, что, не будучи сенаторомъ, онъ не можетъ говорить въ сенатѣ. Мы думаемъ, что онъ былъ правъ, такъ какъ статья 6 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. должна быть понимаема въ ограничительномъ смыслѣ".

[3]) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 640.

Если держаться противоположнаго взгляда, то въ значительной степени исчезаетъ самая польза учрежденія младшихъ государственныхъ секретарей.

Въ той же статьѣ 6 находится слѣдующее постановленіе: «Для содѣйствія министрамъ, при обсужденіи опредѣленнаго законопроекта, могутъ быть назначены декретомъ президента республики особые комиссары». Это одно изъ самыхъ мудрыхъ и практичныхъ постановленій; оно въ значительной степени ослабляетъ тѣ неудобства, которыя почти неразрывно связаны съ парламентскимъ образомъ правленія и въ которыхъ не безъ основанія упрекаютъ его. Неизбѣжнымъ результатомъ парламентской борьбы за власть является то, что при составленіи кабинета гораздо большее значеніе придается политическому вліянію даннаго лица, нежели его профессіональнымъ способностямъ; поэтому случается, что то или другое отдѣльное министерство попадаетъ въ руки человѣка, хотя и выдающагося, но необладающаго ни спеціальными познаніями, ни практической опытностью въ дѣлахъ, относящихся къ его вѣдомству. Съ другой стороны обѣ палаты состоятъ, въ огромномъ большинствѣ, изъ людей, неспособныхъ самостоятельно судить о законѣ, разъ онъ касается болѣе или менѣе спеціальнаго техническаго вопроса; нужны слѣдовательно вполнѣ компетентные люди, которые могли бы сообщить имъ необходимыя свѣдѣнія и руководить ими въ такого рода преніяхъ. Это и достигается назначеніемъ комиссаровъ. Такимъ образомъ во время пренія по какому-либо законо-проекту рядомъ съ политическимъ дѣятелемъ является спеціалистъ. Это—та же идея, подъ вліяніемъ которой правительства Первой и Второй Имперіи назначали своими представителями въ Законодательномъ Корпусѣ государственныхъ совѣтниковъ на время обсужденія законопроектовъ; но только эта идея, примѣненная къ отчѣтственному правительству, получила большую гибкость и стала плодотворнѣе [1]).

Можно наблюдать, что назначеніе правительственныхъ комиссаровъ, состоящихъ при министрахъ, все болѣе и болѣе входитъ въ обычай во Франціи. Каждый сколько нибудь важный законопроектъ, внесенный отъ имени президента республики, обсуждается такимъ способомъ, и въ большинствѣ случаевъ правительственнымъ комиссаромъ назначается завѣдующій тою отраслью администраціи, которая всего ближе затрогивается обсуждаемымъ законопроектомъ. Та-

[1]) Ничто не мѣшаетъ впрочемъ и въ настоящее время назначать правительственными комиссарами государственныхъ совѣтниковъ.

кимъ образомъ профессіональный и постоянный элементъ высшей администраціи, *civil service*, какъ говорятъ американцы, помогаетъ парламенту своими знаніями и опытностью, и безъ всякаго серьезнаго неудобства, такъ какъ необходимо присутствующій при этомъ министръ попрежнему остается отвѣтственнымъ. Могутъ сказать, пожалуй, что авторитетъ министра нѣсколько страдаетъ, когда руководящую роль въ преніяхъ беретъ на себя одинъ изъ его подчиненныхъ, выступающій въ этой новой роли; но всевѣдѣніе министра—чистѣйшая фикція, и никто не заинтересованъ въ поддержаніи ея.

Хотя миссія правительственнаго комиссара, какъ показываетъ самое его названіе,—спеціальная и временная, но онъ получаетъ свои полномочія не отъ министра, при которомъ состоитъ, а отъ президента республики и путемъ декрета.

IV.

Министерская отвѣтственность является, какъ мы знаемъ, существенною принадлежностью французской правительственной системы; мы знаемъ также, что она можетъ быть троякаго рода: *политическая, судебная* [1]) и *гражданская*. Намъ предстоитъ теперь изучить эти три формы министерской отвѣтственности съ точки зрѣнія дѣйствующей нынѣ во Франціи конституціи.

Политическая отвѣтственность, характеризующая парламентскій образъ правленія, влечетъ за собой лишь потерю власти; она налагаетъ на министровъ нравственное обязательство выйти въ отставку, разъ они потеряли большинство въ парламентѣ. Эта отвѣтственность получила свое, повидимому, точное выраженіе въ статьѣ 6 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г.: «Министры отвѣтственны передъ палатами коллективно въ общей политикѣ правительства и индивидуально въ своихъ личныхъ дѣйствіяхъ». Эта статья закона очевидно имѣетъ въ виду политическую отвѣтственность и только ее одну; на это указываетъ самый текстъ: дѣйствительно, *передъ палатами* министры могутъ быть отвѣтственны только политически; съ другой стороны, только одна политическая отвѣтственность мо-

---

[1]) Бриссонъ въ палатѣ депутатовъ, въ засѣданіи 13 марта 1879 г. (*Annales législatives*, 1879, т. III, стр. 185): „Министры подлежатъ двумъ родамъ отвѣтственности: политической и судебной. Политическая отвѣтственность является для нихъ въ формѣ потери власти“.

жетъ быть дѣйствительно коллективной; судебная же не можетъ быть, собственно говоря, коллективной: отвѣтственнымъ по суду можно быть лишь за тѣ дѣйствія, которыя совершилъ самъ или въ которыхъ принималъ участіе, но никакъ не за тѣ, которыя только одобрилъ, а еще менѣе того—за дѣйствія, въ которыхъ не принималъ ровно никакого участія [1]).

Не смотря на точность выраженій этой статьи, часто трудно бываетъ опредѣлить, должна ли быть политическая отвѣтственность въ данномъ случаѣ коллективной или индивидуальной. Но я уже говорилъ [2]), что, согласно французскимъ парламентскимъ обычаямъ, это затрудненіе часто устраняется формальнымъ заявленіемъ президента совѣта: послѣдній объявляетъ, что кабинетъ подастъ въ отставку, если палата выскажется въ томъ или другомъ смыслѣ. Иногда же, хотя рѣже, самъ министръ требуетъ, чтобы вся отвѣтственность за какой-либо актъ, касающійся его вѣдомства, падала на него одного. Но несомнѣнно, впрочемъ, что во французскомъ парламентѣ устанавливается обычай считать министерскую отвѣтственность коллективною въ принципѣ.

Въ какихъ дѣйствіяхъ министры являются политически отвѣтственными? Вообще говоря, они отвѣтственны прежде всего во всѣхъ своихъ личныхъ актахъ, т. е. въ такихъ, которые были рѣшены и совершены ими, какъ министрами, и во всѣхъ актахъ президента республики. Что касается послѣднихъ, то конституція позаботилась установить формальную гарантію того, что они покрываются министерскою отвѣтственностью [3]). Въ послѣднемъ параграфѣ статьи 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. читаемъ: «Всякій актъ президента республики долженъ быть скрѣпленъ подписью министра». Это—общее постановленіе, недопускающее никакихъ исключеній; оно примѣнимо ко всѣмъ *юридическимъ актамъ* президента [4]). Подъ юридическими актами понимаются, прежде всего *декреты*, даже когда

---

[1]) См. т. I, стр. 108. Несомнѣнно, что какое-нибудь дѣйствіе отдѣльнаго министра, если оно такого свойства, что придаетъ извѣстную окраску общей политикѣ правительства, можетъ повести за собой коллективную отвѣтственность даже въ томъ случаѣ, если оно не обсуждалось и не было одобрено совѣтомъ министровъ. Очевидно, что въ подобныхъ случаяхъ не могло бы быть и рѣчи о судебной отвѣтственности другихъ министровъ.

[2]) См. т. I, стр. 97.

[3]) См. т. I, стр. 92.

[4]) См. выше, стр. 69.

они предполагаютъ, повидимому, личную и дискреціонную власть президента, какъ, напримѣръ, граматы о помилованіи [1]),—наконецъ даже декреты, которыми президентъ назначаетъ новыхъ министровъ. Въ послѣднемъ случаѣ, впрочемъ, министерская скрѣпа является простою формальностью: министръ не можетъ навлечь на себя отвѣтственности, подписывая декретъ о назначеніи своего преемника; вслѣдствіе этого конституція 1848 г. поступила вполнѣ логично, не требуя для подобныхъ декретовъ министерской скрѣпы [2]). Въ настоящее время, въ виду прямого текста закона 25 февраля 1875 г., президентъ совѣта павшаго кабинета обыкновенно подписываетъ декретъ, которымъ его преемникъ объявляется сначала министромъ какого-либо отдѣльнаго вѣдомства, а затѣмъ президентомъ совѣта министровъ.

Въ силу своего общаго характера, разсматриваемый нами текстъ закона относится также и къ *посланіямъ* президента республики; это также акты, связанные съ должностью президента, и они должны скрѣпляться министерскою подписью. Практика въ этомъ случаѣ вполнѣ согласуется съ теоріей. Для примѣра можно указать на посланіе, которое было адрессовано маршаломъ Макъ Магономъ, 16 іюля 1877 года, сенату, и которое носило, въ сущности характеръ рѣшенія, такъ какъ оно требовало согласія сената на распущеніе палаты депутатовъ [3]). Министерскою скрѣпою было снабжено также другое посланіе, адресованное президентомъ въ тотъ же періодъ борьбы,

---

[1]) См. выше, стр. 102.

[2]) Ст. 67: „Всѣ акты президента республики, *кромѣ тѣхъ, которыми онъ назначаетъ и увольняетъ министровъ*, дѣйствительны только въ томъ случаѣ, если скрѣплены подписью одного изъ министровъ". Этотъ текстъ впрочемъ уклонялся отъ началъ парламентскаго образа правленія въ томъ отношеніи, что онъ не требовалъ министерской подписи для актовъ, которыми президентъ увольняетъ министровъ; между тѣмъ такого рода акты несомнѣнно должны связываться съ отвѣтственностью министровъ.

[3]) Засѣданіе сената 16 іюня 1877 г. (*Journal officiel* отъ 17 іюня, стр. 4433): „*Президентъ совѣта:* Я имѣю честь представить въ бюро слѣдующее сообщеніе: „Президентъ республики, въ виду статьи 5 учредительнаго закона относительно организаціи публичныхъ властей, 25 февраля 1875 г., сообщаетъ сенату о своемъ намѣреніи распустить палату депутатовъ и проситъ на то его согласія. Подписано: Маршалъ Макъ Магонъ, герцогъ Маджентскій".—*Нѣсколько голосовъ слѣва:* Кѣмъ скрѣплено?—*Жюль Симонъ:* Требуютъ министерской скрѣпы.—*Президентъ Совѣта.* Посланіе подписано: маршалъ Макъ Магонъ, герцогъ Маджентскій; скрѣплено: Президентъ совѣта министровъ, хранитель печати, министръ юстиціи, де Брольи.—*Бермаръ:* Объ этомъ не мѣшало упомянуть".

18 мая 1877 г., обѣимъ палатамъ, а именно—посланіе, которымъ имъ было объявлено объ отсрочкѣ сессіи; эта черта была тогда же тщательно отмѣчена въ палатѣ депутатовъ [1]). Единственный писанный актъ, исходящій отъ президента республики не нуждается въ министерской скрѣпѣ, а именно—письмо, которымъ онъ объявляетъ о своемъ выходѣ въ отставку; но это—личный актъ, а не служебный [2]).

Министры отвѣтственны не въ однихъ только писанныхъ и юридическихъ актахъ президента республики, которые могутъ быть скрѣплены подписью. Ихъ отвѣтственность распространяется также и на акты не юридическаго характера, на такіе, подписать которыя всего чаще не представляется даже возможнымъ, но которые могутъ имѣть огромное политическое значеніе: рѣчи, письма или депеши, приказы по арміи [3]).

Наконецъ министры отвѣтственны не только за акты, но также и за бездѣйствіе или упущенія, въ которыхъ можно было бы упрекнуть ихъ самихъ, или президента республики [4]). Дѣйствительно, они *обязаны* дѣйствовать, когда это позволяетъ законъ и когда этого требуютъ интересы страны; они равнымъ образомъ обязаны добиться отъ президента республики совершенія актовъ, которые будутъ признаны или необходимыми. Словомъ, въ настоящее время политическая отвѣтственность министровъ распространяется на всѣ безъ исключенія дѣйствія правительства. Теперь уже нельзя было бы защищать во Франціи теорію, подобную той, которая выдвигается иногда въ конституціонныхъ монархіяхъ и согласно которой извѣстные акты составляютъ какъ бы основную прерогативу главы государства, а потому имѣютъ силу безъ министерской скрѣпы и не влекутъ за собой министерской отвѣтственности. Таковыми признаются «командованіе военными силами, созывъ и распущеніе палатъ,

---

[1]) Докладъ депутата Анри Бриссона отъ имени комиссіи, которой было поручено произвести слѣдствіе по поводу выборовъ 14 и 28 октября 1877 г. (Палата депутатовъ, засѣданіе 8 марта 1879 г., *Annales*, 1879, *Projets de lois, etc*, стр. 25): „Посланіе, адресованное къ обѣимъ палатамъ 18 мая, скрѣплено подписью герцога Брольи, президента совѣта, и Фурту. Этотъ документъ представляетъ собой длинную апологію личной власти".

[2]) См. выше, стр. 57, прим. 2.

[3]) См. выше, стр. 70.

[4]) См. выше, стр. 75. Ср. по отношеніи ко всѣмъ этимъ вопросамъ Hello, *Du régime constitutionnel*, 3 изд., т. II, стр. 235 и слѣд.

назначеніе министровъ, осуществленіе права помилованія» [1]). Этимъ остаткамъ и пережиткамъ личной власти нѣтъ мѣста въ парламентарной республикѣ. Министры отвѣтственны въ ней за всѣ безъ исключенія акты президента республики, даже за свое собственное назначеніе.

Намъ остается разсмотрѣть еще одинъ важный вопросъ, связанный съ политическою отвѣтственностью министровъ. Мы знаемъ, что въ Англіи она приводится въ дѣйствіе вотумомъ парламента; но мы знаемъ также, что въ этой странѣ, гдѣ впервые возникъ и развился парламентскій образъ правленія, палата лордовъ уже съ давнихъ поръ перестала играть какую бы то ни было роль въ постановкѣ вопроса о министерской отвѣтственности; тамъ прочно установилось конституціонное правило, согласно которому только вотумъ палаты Общинъ влечетъ за собой паденіе кабинета. Слѣдуетъ ли перенести это правило и во французское конституціонное право или же, напротивъ признать за вотумами обѣихъ палатъ одинаковое вліяніе на судьбы кабинета?

Можно выставить довольно сильные доводы въ пользу того мнѣнія, что сенату должно принадлежать въ этомъ случаѣ такое же право, какъ и палатѣ депутатовъ. Прежде всего въ пользу этого мнѣнія говоритъ текстъ закона. Въ статьѣ 6 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. прямо сказано: «Министры отвѣтственны кол-

---

[1]) Luigi Palma, *Corso di diretto constituzionale*, т. II, стр. 454 и слѣд.— Ср. Hello, *Du régime constitutionnel*, 3 изд., т. II, стр. 240: „Нѣкоторые писатели считаютъ возможнымъ изъять изъ отвѣтственности министровъ и присвоить лично государю ту часть исполнительной власти, которую принято называть прерогативою, т. е —командованіе арміей и флотомъ, объявленіе войны, заключеніе мирныхъ, союзныхъ и торговыхъ трактатовъ". Авторъ отвергаетъ въ принципѣ этотъ взглядъ, заявляя, что въ такого рода вопросахъ министерская отвѣтственность еще болѣе умѣстна и необходима. Онъ допускаетъ однако одно исключеніе: „Хартія имѣла въ виду предоставить королю командованіе арміей и флотомъ; командованіе, по существу своему, личный актъ; оно исключаетъ фикціи и формальности конституціоннаго права, а слѣдовательно и посредничество министровъ. Въ этомъ единственномъ случаѣ государь дѣйствуетъ, оставаясь неотвѣтственнымъ".—Я уже говорилъ выше, что, само по себѣ, командованіе арміей, т. е. тѣ дѣйствія, въ которыхъ оно проявляется, не можетъ подлежать министерской отвѣтственности. Но министры безспорно приняли бы на себя отвѣтственность, согласившись на то, чтобы президентъ республики воспользовался тѣмъ правомъ, которое не отнято у него конституціей, а слѣдовательно они отвѣчали бы и за всѣ послѣдствія этого командованія.

лективно *передъ палатами*», а не передъ одною палатою депутатовъ, между тѣмъ я уже показалъ, что въ этомъ постановленіи говорится о политической отвѣтственности министровъ. Въ томъ же смыслѣ составленъ докладъ Лабулэ по поводу проекта конституціи обратившагося затѣмъ въ учредительный законъ 16 іюля 1875 г.; въ этомъ докладѣ находится уже цитированная нами фраза: «Установивъ министерскую отвѣтственность, вы этимъ самымъ установили такой образъ правленія, при которомъ министры, избранные президентомъ въ большинствѣ случаевъ изъ членовъ обѣихъ палатъ и являющіеся представителями исполнительной власти *передъ парламентомъ* и представителями парламента передъ исполнительною властью, должны выйти въ отставку, когда согласіе между ними и парламентомъ нарушится» [1]). Обѣ палаты поставлены здѣсь, повидимому на равную ногу. Къ этому можно прибавить, что окончательное устраненіе англійской палаты лордовъ отъ участія въ привлеченіи къ отвѣтственности министровъ объясняется исключительно самымъ составомъ этой палаты. Сущность парламентскаго образа правленія—въ томъ, что, если не выборъ, то по крайней мѣрѣ существованіе министерствъ предоставляется на усмотрѣніе народнаго представительства, олицетворяемаго выборными собраніями. Но палата лордовъ не можетъ въ настоящее время считаться выборной; ея представительство всегда была фиктивнымъ, а теперь эта фикція уже потеряла всякое значеніе [2]). Но во Франціи обѣ палаты носятъ представительный характеръ, такъ какъ онѣ выборныя во всемъ своемъ составѣ; члены сената избираются также всеобщею подачею голосовъ, хотя не прямою, а косвенною. Слѣдовательно сенатъ имѣетъ законное право требовать равной доли вліянія не только на законодательство, но также и на правительство. Можно указать даже на одинъ прецедентъ, когда этотъ взглядъ получилъ примѣненіе на практикѣ, по крайней мѣрѣ формальное: 15 марта 1890 г. министерство, президентомъ котораго былъ Тираръ, вышло въ отставку вслѣдъ за неблагопріятнымъ для него вотумомъ сената. Наконецъ это мнѣніе имѣетъ за себя вліятельныхъ сторонниковъ: «Я хочу отмѣтить, писалъ одинъ изъ нихъ, очень серьезное событіе, а именно изложеніе сената, объявленное съ трибуны въ самомъ сенатѣ министромъ, которому нельзя отказать въ смѣлости. Онъ заявилъ, что

---

[1]) *Annales de l'Assemblée nationale*, т. XXXVIII, *Projets de loi*, и т. д., стр. 221.

[2]) См. т. I, стр. 114.

министерство, обязанное выйти въ отставку въ случаѣ пораженія въ палатѣ, можетъ и даже должно остаться на своемъ мѣстѣ, оказавшись въ меньшинствѣ въ сенатѣ. Никто не протестовалъ; я долго упрекалъ себя за это [1]).

Изъ приведенной цитаты видно, что на практикѣ господствуетъ обратное мнѣніе, стремящееся перейти въ парламентскій обычай [2]). Оно кажется мнѣ лучше обоснованнымъ и въ теоріи. Равное вліяніе общихъ палатъ повело бы за собой въ данномъ случаѣ еще большую неустойчивость министерствъ, которая и безъ того составляетъ одно изъ слабыхъ мѣстъ парламентскаго образа правленія. Въ самомъ дѣлѣ, очевидно, что эта система равнаго вліянія палатъ не можетъ быть понята въ томъ смыслѣ, что министерство, потерпѣвшее пораженіе въ палатѣ депутатовъ, могло бы остаться у власти, еслибы имѣло за себя большинство въ сенатѣ; подобное толкованіе неизбѣжно повело бы къ столкновеніямъ между обѣими палатами и могло бы парализовать правительство. Слѣдовательно министерство должно было бы защищаться одновременно отъ нападеній съ двухъ сторонъ, и его шансы на пораженіе удвоились-бы. Предоставляя въ этомъ случаѣ рѣшающее значеніе палатѣ депутатовъ, конституція, въ видѣ противовѣса этой привилегіи, установила право распущенія, которое можетъ осуществляться только по отношенію къ палатѣ депутатовъ. Лишь принимая участіе въ осуществленіи этого права, въ тѣхъ случаяхъ когда правительство рѣшится воспользоваться имъ, сенатъ можетъ временно и въ исключительныхъ случаяхъ удержать министерство, вопреки вотуму палаты депутатовъ. Все это вполнѣ согласуется съ тѣмъ общимъ характеромъ, который приданъ сенату конституціей: она сдѣлала его умѣряющей и уравновѣшивающей властью, предоставивъ палатѣ депутатовъ руководить общимъ направленіемъ правительственной политики. Это вполнѣ гармонируетъ также съ традиціонной постановкой вопроса о судебной отвѣтственности министровъ, согласно которой одна палата депутатовъ можетъ начать судебное преслѣдованіе

---

[1]) Jules Simon, *Le régime parlementaire en 1894*, въ *Revue politique et parlementaire*, іюль 1894 г., стр. 8.

[2]) Когда уже печатались эти строки, сенатъ открыто заявилъ о своемъ правѣ привлекать къ политической отвѣтственности министровъ, заставляя ихъ выйти въ отставку своими вотумами. Читатель найдетъ въ концѣ этого тома приложеніе, гдѣ изложены послѣдніе факты, относящіеся къ этому вопросу и гдѣ я снова возвращаюсь къ его обсужденію.

этого рода; сенатъ же становится тогда трибуналомъ, передъ которымъ она поддерживаетъ свое обвиненіе. Такимъ образомъ получается строго логическая и вполнѣ уравновѣшанная система. Сенатъ не можетъ, по своей иниціативѣ, поставить вопросы о политической или судебной отвѣтственности министровъ; но какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ ему принадлежитъ рѣшающая роль. Правда, остается текстъ статьи 6 закона 25 февраля 1875 г., въ которой говорится объ отвѣтственности министровъ *передъ палатами*; но это выраженіе представляетъ собой общую и классическую формулу парламентскаго образа правленія; Національное Собраніе не могло вотировать ее съ цѣлью поколебать традиціонныя условія равновѣсія этой правительственной системы. Это выраженіе остается вѣрнымъ и умѣстнымъ въ томъ смыслѣ, что сенатъ, такъ же какъ и палата депутатовъ, ежедневно контролируетъ министровъ и вооруженъ по отношенію къ нимъ, какъ мы увидимъ далѣе, правомъ предлагать вопросы, обращаться съ интерпелляціями и назначать парламентскія слѣдствія».

V.

Судебная отвѣтственность министровъ — болѣе древняго происхожденія; она чаще встрѣчается въ новѣйшихъ конституціяхъ, чѣмъ политическая [1]), и удержана на ряду съ послѣдней въ странахъ съ парламентскимъ образомъ правленія. О ней говорится во второмъ параграфѣ статьи 12 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. «Министры могутъ быть преданы суду палатою депутатовъ за преступленія, совершенныя ими при исполненіи своихъ обязанностей. Въ такомъ случаѣ ихъ судитъ сенатъ». Этотъ текстъ возбуждаетъ два важныхъ вопроса:

Первый изъ нихъ можетъ быть названъ классическимъ; онъ аналогиченъ уже разсмотрѣнному нами вопросу объ отвѣтственности президента республики въ случаѣ государственной измѣны [2]). Дѣло идетъ о томъ, какъ слѣдуетъ понимать выраженіе *преступленія, совершенныя ими при исполненіи своихъ обязанностей*. Здѣсь возможны два толкованія, отвѣчающія двумъ различнымъ системамъ. признававшимся поочередно французскими конституціями. Все затрудненіе вызывается тѣмъ, что текстъ нынѣ дѣйствующей конституціи не высказывается опредѣленно ни за одну изъ нихъ.

---

[1]) См. т. I, стр. 80.

[2]) См. выше, стр. 162.

А. Согласно первому толкованію, слово *преступленія*, хотя употребленное здѣсь въ широкомъ значеніи—въ томъ смыслѣ, что оно несомнѣнно обнимаетъ не только преступленія, но и проступки — означаетъ однако лишь правонарушенія, предусмотрѣнныя и наказуемыя уголовнымъ кодексомъ или спеціальными уголовными законами. Слѣдовательно, чтобы могло бы быть начато судебное преслѣдованіе противъ министра и произнесенъ обвинительной приговоръ, необходимо, чтобы инкриминированный поступокъ былъ предусмотрѣнъ уголовнымъ закономъ, чтобы онъ былъ прямо указанъ во французскомъ уголовномъ правѣ, какъ влекущій за собой опредѣленное наказаніе. Это толкованіе опирается на основной принципъ уголовнаго и государственнаго права, вписанный въ декларацію правъ человѣка и гражданина и сводящійся къ латинской пословицѣ: *Nulla paena sine lege* [1]). Такое именно рѣшеніе этого вопроса было формально принято конституціями и законами революціонной эпохи. Законъ 27 апрѣля 1791 г. относительно организаціи министерства, опредѣливъ въ своей статьѣ 29 тѣ дѣйствія, въ которыхъ министры были отвѣтственными (а ихъ отвѣтственность была тогда только судебной) прибавляетъ (ст. 31): «Проступки министровъ, штрафы и наказанія, которыя могутъ быть наложены на нихъ въ случаѣ ихъ виновности, должны быть, опредѣлены уголовнымъ кодексомъ». При дѣйствіи конституціи III года республики, законъ 10 вандемьера IV года, касавшійся организаціи министерства, повторялъ то же правило почти въ тѣхъ же самыхъ выраженіяхъ [2]). Тождественный характеръ носилъ и сенатусъ-консультъ 28 флореаля XII года республики (ст. 130), согласно которому Верховный Императорскій Трибуналъ, разсматривавшій дѣла по обвиненію министровъ, «могъ налагать лишь наказанія, установленныя уголовнымъ кодексомъ». Наконецъ ту же систему примѣнила конституція 1848 г. къ судебной отвѣтственности президента республики [3]); эта система должна была примѣняться и къ судебной отвѣтственности министровъ, потому что прин-

[1]) См. выше, стр. 163.

[2]) Ст. II: „Проступки министровъ, штрафы и наказанія, которые могутъ быть наложены на виновныхъ министровъ, должны опредѣляться уголовнымъ кодексомъ“.

[3]) Ст. 100: „Президентъ республики подсуденъ только Верховному Трибуналу. За исключеніемъ случая, предусмотрѣннаго статьею 68, онъ можетъ подвергнуться судебному преслѣдованію лишь по обвиненію Національнаго Собранія и только *за преступленія и проступки, опредѣленные закономъ*“. Статья 68 предусматривала случай распущенія или отсрочки президентомъ законодательнаго собранія.

ципъ той и другой отвѣтственности установлялся одною и тою же статьею закона [1]).

В. Можно поддерживать противоположный взглядъ, а именно, что палата депутатовъ имѣетъ право подвергнуть министровъ судебному преслѣдованію, а сенатъ—приговорить ихъ къ наказанію не только за преступленія и проступки, предусмотрѣнные и наказуемые уголовными законами, но также и за простыя ошибки, «за дурное пользованіе предоставленной имъ закономъ властью» [2]). «Эта отвѣтственность, писалъ Бенжаменъ Констанъ въ своемъ сочиненіи объ отвѣтственности министровъ (1814—1818 г.), предполагаетъ дурное пользованіе законною властью. Такъ, несправедливая и дурно веденная войпа, мирный трактатъ, невыгоды котораго не были вызваны неустранимыми обстоятельствами, убыточныя финансовыя операціи, допущеніе неудовлетворительныхъ или опасныхъ формъ судопроизводства, словомъ—всякое пользованіе властью, хотя и разрѣшенное закономъ, но гибельное для націи или стѣснительное для гражданъ и не обусловленное охраною общественныхъ интересовъ, — таковы дѣйствія, влекущія за собою отвѣтственность» [3]). Знаменитый публицистъ утверждалъ даже, что только такого рода акты и могутъ влечь за собой отвѣтственность министровъ въ формѣ судебнаго преслѣдованія, возбужденнаго противъ нихъ палатою депутатовъ передъ верхнею палатою; проступки въ собственномъ значеніи этого слова, т.-е. правонарушенія, предусмотрѣнныя и наказуемыя уголовнымъ закономъ, если бы въ нихъ оказались виновными министры, должны были, по его мнѣнію, всегда разсматриваться обыкновенными судами [4]). Это мнѣніе конечно преувеличено; его трудно было бы защищать въ настоящее время; но главное положеніе Б. Констана сохраняетъ все свое значеніе.

Оно предполагаетъ, что сенатъ, устанавливающій фактъ виновности, имѣетъ также право опредѣлить и самую форму наказанія. Такъ думалъ и Бенжаменъ Констанъ: «Законъ о министерской отвѣтственности, говоритъ онъ, необходимо заставляетъ облечь судей правомъ примѣнять и даже избирать родъ наказанія» [5]). Въ настоящее время, во Франціи, сенатъ не могъ-бы произнести только

---

1) Ст. 67, см. т. I, стр. 93.

2) Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnel*, т. II, стр. 386.

3) *Cours de politique constitutionnel*, стр. 405.

4) *Ibidem*, стр. 386.

5) *Ibidem*, стр. 421.

смертнаго приговора, такъ какъ смертная казнь уничтожена въ политическихъ дѣлахъ конституціей 1848 г. [1]).

Эта система можетъ опереться на англійскія традиціи: въ такой формѣ часто практиковался *impeachment* въ XVII и XVIII вѣкахъ [2]). Во Франціи подобный же порядокъ былъ установленъ Дополнительнымъ Актомъ къ императорской конституціи 20 апрѣля 1815 г., главнымъ авторомъ котораго былъ, какъ извѣстно, Бенжаменъ Констанъ [3]). Въ 1830 г. тотъ же порядокъ былъ примѣненъ къ процессу министровъ Карла X, хотя онъ противорѣчилъ тексту хартіи. Дѣйствительно, хартія 1814 г., постановивъ въ ст. 55, «что палата депутатовъ имѣетъ право обвинить министровъ и предать ихъ суду палаты пэровъ, которая одна можетъ судить ихъ», прибавляетъ (ст. 56): «Они могутъ быть обвинены только въ измѣнѣ или подкупѣ. Свойства этихъ проступковъ и способъ преслѣдованія ихъ будутъ опредѣлены особыми законами». Но эти законы никогда не были изданы. Тѣмъ не менѣе преслѣдованіе было начато и повело къ знаменитому приговору.

Тотъ же взглядъ поддерживался въ палатѣ депутатовъ при дѣйствіи учредительныхъ законовъ 1875 г., въ засѣданіи 13 марта 1879 г. Дѣло шло о важномъ предложеніи, внесенномъ комиссіей, которой палата поручила произвесть слѣдствіе по поводу выборовъ 14 и 28 октября 1877. Эта комиссія потребовала у палаты черезъ своего докладчика, Бриссона, «преданія суду сената членовъ кабинета 17 мая 1877 г., президентомъ котораго былъ герцогъ Брольи, и министерства 22 ноября 1877 г., предсѣдателемъ котораго былъ Рошбуэ,—за преступленія, совершенныя ими при исполненіи своихъ обязанностей». Докладчикъ высказался опредѣленно въ пользу второго толкованія [4]) и защищалъ это положеніе передъ палатою съ

---

[1]) См. т. I, стр. 404.

[2]) См. т. I, стр. 86.

[3]) Ст. 41: „Всякій министръ и командиръ арміи или флота могутъ быть преданы суду палатою депутатовъ и судимы палатою пэровъ за ущербъ, нанесенный ими безопасности или чести націи".—См. 42: „Въ такихъ случаяхъ палата пэровъ осуществляетъ дискреціонную власть, какъ при опредѣленіи свойствъ проступка, такъ и при наложеніи наказанія".

[4]) Докладъ Бриссона, *Annales législatives*, 1879, *Projets de loi*, и т. д., стр. 34: „Неоспоримо кромѣ того, что, въ принципѣ, министерство навлекаетъ на себя судебную отвѣтственность всякій разъ, когда оно, даже не подпадая подъ прямую статью уголовнаго закона, злоупотребляетъ представленною ему властью. „Министръ измѣняетъ государству, го-

большею энергіею [1]). Оно впрочемъ даже не оспаривалось серьезно: преданіе суду было отвергнуто палатою большинствомъ 317 голосовъ противъ 159 на основаніи соображеній совсѣмъ иного порядка, такъ что разсматриваемый нами вопросъ остался попрежнему нерѣшеннымъ.

Между двумя изложеннымъ нами рѣшеніями необходимо сдѣлать выборъ, такъ какъ среднее рѣшеніе, предложенное мною по поводу вопроса объ отвѣтственности президента республики, не мыслимо въ данномъ случаѣ. Оно состоитъ, какъ помнитъ читатель, въ томъ, что, когда поступокъ, по поводу котораго президентъ обвиняется въ государственной измѣнѣ, не предусмотрѣнъ ни одною статьею уголовныхъ законовъ, за сенатомъ признается право приговорить его лишь къ одному наказанію, а именно къ лишенію президентскаго сана. Но министры по самому существу своему смѣняемы, и вопросъ о ихъ судебной отвѣтственности можетъ возникнуть уже только послѣ того какъ политическая отвѣтственность возымѣла свое дѣйствіе, и они отстранены отъ власти.

Позволительно колебаться въ выборѣ между этими двумя рѣшеніями. Но мнѣ кажется однако, что слѣдуетъ остановиться на второмъ. Въ пользу перваго говоритъ то, что оно согласно съ основными началами французскаго уголовнаго права. Но я вижу, что всѣ французскія конституціи, державшіяся этого рѣшенія (за исключеніемъ сенатусъ-консульта 28 флореаля XII года) предавали министровъ суду верховныхъ трибуналовъ, носившихъ скорѣе судебный, нежели политическій характеръ, состоявшихъ изъ судей и присяжныхъ. Напротивъ того, конституціи, державшіяся другого рѣшенія (англійское право, Хартіи 1814 и 1830 г., дополнительный актъ 1815 г.),

---

ворилъ Бенжамэнъ Констанъ, всякій разъ когда пользуется во вредъ ему своею законною властью". Таково всегда было главное основаніе всякаго обвиненія въ государственной измѣнѣ".

[1]) Засѣданіе 13 марта 1879 г., *Annales législ.*, 1879, т. III, стр. 186: „Заговоръ противъ республики составляетъ прежде всего государственную измѣну, т. е. такое преступленіе, которое конечно не встрѣчается въ уголовномъ кодексѣ, но о которомъ всѣ знаменитые защитники либеральной политики,—Бенжамэнъ Констанъ, Клозель де Куссергъ, Лаббе де Помпьерръ, Вильменъ и наконецъ герцогъ де Брольи—отецъ, говорятъ, что оно подлежитъ вѣдѣнію законодательныхъ собраній. Да, эти великіе писатели и ораторы говорятъ, что во время преній по вопросу о преданіи суду, эти собранія осуществляютъ одновременно—какъ палата, поддерживающая обвиненіе, такъ и палата, представляющая судъ—законодательную и судебную власть, что они опредѣляютъ характеръ преступленія и устанавливаютъ родъ наказанія".

предавали обвиненныхъ суду законодательныхъ собраній (палаты лордовъ, палаты пэровъ, сената). Также поступили и учредительные законы 1875 г. Этимъ они какъ бы указываютъ, что въ такихъ случаяхъ судъ сената, хотя онъ можетъ повести къ уголовному приговору, носитъ прежде всего политическій характеръ, и что министры должны быть судимы имъ, конечно съ соблюденіемъ всѣхъ гарантій правосудія, за свои политическія дѣйствія.

Когда актъ совершенный министромъ при исполненіи имъ своихъ обязанностей, подпадаетъ подъ дѣйствіе уголовнаго кодекса и составляетъ преступленіе или проступокъ, предусмотрѣнный и наказуемый закономъ, возникаетъ другой вопросъ, а именно: обязательна-ли въ такомъ случаѣ процедура, указанная статьею 12 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г., т.-е. можетъ-ли министръ быть подвергнутъ судебному преслѣдованію только одною палатою депутатовъ, а судимъ только сенатомъ, или же онъ подсуденъ также и обыкновеннымъ судамъ? Обѣ точки зрѣнія поддерживались въ палатѣ депутатовъ въ засѣданіи 17 ноября 1880 г., одна—Рибо, а другая—Алэномъ Тарже; но правильность второй изъ нихъ, повидимому, не подлежитъ сомнѣнію; на ея сторонѣ и общіе принципы, и буква закона. Въ принципѣ, министры, подобно всѣмъ остальнымъ гражданамъ, подчинены уголовнымъ законамъ также и по отношенію къ формальной сторонѣ дѣла; нуженъ былъ бы особый законъ, чтобы освободить ихъ отъ дѣйствія общихъ предписаній, содержащихся въ уставѣ уголовнаго судопроизводства. Между тѣмъ въ статьѣ 12 закона 16 іюля 1875 г., сказано только, что они *могутъ* быть подвергнуты судебному преслѣдованію за преступленія, совершенныя ими при исполненіи своихъ обязанностей, палатою депутатовъ и что въ *такомъ случаѣ* они подсудны сенату. Это не обязательное предписаніе и предполагаетъ другую алтернативу. Справедливость этой аргументаціи становится почти очевидной, если обратить вниманіе на первый параграфъ той-же статьи 12, согласно которому «президентъ республики можетъ быть подвергнутъ судебному преслѣдованію только палатою депутатовъ и судимъ только сенатомъ». Такое различіе формулировки не позволяетъ сомнѣваться въ значеніи разсматриваемаго нами текста. Въ настоящее время по данному вопросу уже имѣется рѣшеніе судебной власти: парижская судебная палата, постановленіемъ отъ 7 февраля 1893 г., предала бывшаго министра, обвиненнаго во взяточничествѣ, ассизному суду, и это постановленіе не было кассировано кассаціоннымъ судомъ [1]).

[1]) Постановленіе уголовной палаты кассаціоннаго суда отъ 24 февраля 1893 г. (Sirey, 1893, I т., стр. 217).

VI.

Отвѣтственность министровъ можетъ быть кромѣ того *гражданской*, т.-е. денежной. Она также предполагаетъ незаконное дѣйствіе съ ихъ стороны; но здѣсь мы должны разсмотрѣть два совершенно различныхъ случая.

Въ первомъ изъ нихъ рѣчь идетъ о частномъ лицѣ, потерпѣвшемъ отъ даннаго дѣйствія министра; спрашивается, можетъ-ли это частное лицо требовать съ него судебнымъ порядкомъ уплаты проторей и убытковъ? Мы знаемъ, что въ англійскомъ правѣ нѣтъ никакого препятствія для возбужденія такого иска [1]). Но французское публичное право, особенно созданное революціонной эпохой, стремится устранить такого рода судебныя преслѣдованія или скорѣе разрѣшать ихъ только въ томъ случаѣ, если судебное преслѣдованіе министра уже возбуждено или разрѣшено народною палатою — не позволяя частнымъ лицамъ, даже подъ предлогомъ понесеннаго ими матерьяльнаго ущерба, тревожить главнѣйшіе органы правительства. Такова система, установленная закономъ 27 апрѣля 1791 г.: «Министръ, состоящій на службѣ или занимавшій прежде эту должность, говорится въ 31 этого закона, можетъ подвергнуться судебному преслѣдованію въ уголовномъ порядкѣ, за дѣйствія, совершенныя имъ во время его управленія, только въ томъ случаѣ, если это преслѣдованіе будетъ разрѣшено декретомъ законодательнаго корпуса. Противъ всякаго министра, судебное преслѣдованіе котораго разрѣшено декретомъ законодательнаго корпуса, можетъ быть начатъ искъ объ уплатѣ проторей и убытковъ со стороны гражданъ, которымъ былъ нанесенъ ущербъ дѣйствіями, вызвавшими декретъ законодательнаго корпуса». Отсюда повидимому ясно вытекаетъ, что законъ допускалъ гражданскій искъ со стороны частныхъ лицъ, только какъ побочный актъ, сопровождавшій судебное преслѣдованіе министра. Законъ 10 вандемьера IV года республики возвращается къ той же системѣ, выясняя ее въ своихъ 13-й и 14-й статьяхъ: «Всякій министръ, навлекшій на себя обвинительный актъ по донесенію исполнительной Директоріи, можетъ подвергнуться иску о проторяхъ и убыткахъ со стороны гражданъ, которымъ былъ нанесенъ ущербъ дѣйствіями, вызвавшими обвинительный актъ. Искъ подается въ уголовный судъ того департамента, гдѣ находилась исполнительная власть во время совершенія преступленія». Читатель

---

[1]) См. т. I, стр. 85.

видитъ, что и здѣсь также гражданскій искъ могъ быть возбужденъ только передъ уголовнымъ трибуналомъ.

Статьею 98 конституціи 1848 г., устанавлялся тотъ же порядокъ: «Во всѣхъ случаяхъ министерской отвѣтственности, Національное Собраніе можетъ, смотря по обстоятельствамъ, передать гражданскіе иски, начатые противъ обвиненнаго министра, на разсмотрѣніе Верховнаго суда или обыкновенныхъ трибуналовъ». Эта комбинація болѣе удовлетворительна. На практикѣ, дѣла о проторяхъ и убыткахъ всегда передавались на разсмотрѣніе гражданскихъ трибуналовъ, вѣдѣнію которыхъ они естественно принадлежали; если частныя лица не могли обращаться непосредственно къ этимъ судамъ, то они получили по крайней мѣрѣ, право обращаться съ своими требованіями, въ формѣ петиціи, къ Національному Собранію, которое могло, не предавая суду министра, передать дѣло на разсмотрѣніе гражданскаго суда.

Но могутъ-ли эти, весьма впрочемъ различные тексты послужить основаніемъ для установленія по данному вопросу общаго принципа французскаго публичнаго права? Безъ сомнѣнія, невозможно было бы утверждать, что самые эти тексты еще сохранили свою законную силу и пережили тѣ политическіе порядки, которыми они порождены [1]); но существуетъ мнѣніе, что тотъ основной принципъ. выраженіемъ котораго они служатъ, никогда не исчезалъ изъ французскаго публичнаго права: что онъ поддерживался судебными рѣшеніями при дѣйствіи конституцій, безмолствовавшихъ на этотъ счетъ. а именно—постановленіемъ парижскаго суда отъ 2 марта 1829 г., при дѣйствіи Хартіи 1814 г., и рѣшеніями государственнаго совѣта отъ 28 января 1863 г. и отъ 16 декабря 1868 г., при дѣйствіи конституціи 14 января 1852 г. [2]). Подобнаго же взгляда держится Лаферрьеръ: «Гражданская отвѣтственность, говоритъ этотъ авторитетный ученый, составляетъ одну изъ формъ министерской отвѣт-

[1]) Можно было бы утверждать развѣ только по отношенію къ одной статьѣ 98 конституціи 1848 г., несомнѣнно уничтожившей или замѣнившей собою всѣ болѣе ранніе тексты,—что она сохранила силу обыкновеннаго закона, такъ какъ съ тѣхъ поръ не появлялось никакого закона по этому предмету. (Ср. т. I, стр. 403). Но и это было бы невѣрно, такъ какъ конституція 14 января 1852 г. (ст. 13) и сенатусъ-консультъ 8 сентября 1869 г. (ст. 2) передали одному сенату право подвергать судебному преслѣдованію министровъ и тѣмъ самымъ уничтожили всѣ существовавшіе ранѣе тексты, которые признавали это право за законодательнымъ корпусомъ.

[2]) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, т. I, стр. 607.

ственности; но намъ кажется, что изъ общаго духа нашего конституціоннаго права, какъ писаннаго, такъ и неписаннаго, вытекаетъ, что вопросъ о министерской отвѣтственности не можетъ быть поставленъ въ какой бы то ни было формѣ безъ вмѣшательства парламентской власти [1])».

Я попытаюсь ниже поставить иначе этотъ вопросъ. Но допустивши на минуту только что изложенный взглядъ, я надѣюсь извлечь изъ него одинъ безспорный выводъ. Лишь только противъ министра возбуждено судебное преслѣдованіе по поводу дѣйствій, связанныхъ съ его должностью, открывается возможность для возбужденія противъ него иска о проторяхъ и убыткахъ, причиненныхъ тѣми же дѣйствіями. Это не подлежитъ спору, когда обвиненіе поддерживается палатою депутатовъ передъ сенатомъ: въ такомъ случаѣ искъ о проторяхъ и убыткахъ можетъ быть переданъ на разсмотрѣніе гражданскихъ судовъ, такъ какъ частные интересы врядъ-ли могли-бы подлежать вѣдѣнію чисто политической и исключительной юрисдикціи. Но то же самое слѣдуетъ сказать и о томъ случаѣ, когда не произойдетъ вмѣшательства парламентской власти, и обвиненіе противъ министра будетъ поддерживаться прокуратурой передъ исправительнымъ или ассизнымъ судомъ: почему бы въ самомъ дѣлѣ гражданскій искъ не могъ слѣдовать тогда своему нормальному пути и не могъ-бы поддерживаться потерпѣвшей стороной или наряду съ возбужденнымъ прокуратурой судебнымъ преслѣдованіемъ, или же отдѣльно, гражданскимъ порядкомъ? Правда, законы 1791 г. и IV года республики не указываютъ такого исхода; и изъ всей ихъ совокупности прямо вытекаетъ, что они не допускали никакого иного способа преслѣдованія министровъ за совершенные ими проступки и преступленія, кромѣ преданія ихъ суду законодательнымъ корпусомъ; такова, быть можетъ, также и система конституціи 1848 г. Но учредительные законы 1875 г. ставятъ этотъ вопросъ иначе, и судебное преслѣдованіе по иниціативѣ прокурорскаго надзора должно открывать такой же просторъ гражданскому иску, какъ и преданіе суду, декретированное палатою депутатовъ.

Остается разсмотрѣть послѣднюю гипотезу, когда судебное преслѣдованіе не возбуждено ни прокуратурой, ни парламентомъ. Можетъ-ли въ такомъ случаѣ частное лице, считающее себя потерпѣвшимъ, начать искъ противъ министра, обратившись съ жалобой въ гражданскій или исправительный судъ и опираясь на статью 182 устава

[1]) *Ibidem*, стр. 610.

уголовнаго судопроизводства? Утвердительный отвѣтъ кажется мнѣ, въ принципѣ, не подлежащимъ сомнѣнію, и я счастливъ, что этотъ взглядъ раздѣляется также моимъ ученымъ другомъ, г. Дюкрокомъ [1]). Мы не должны, въ самомъ дѣлѣ, разсматривать искъ частнаго лица, какъ политическій актъ, нарушающій прерогативы палаты депутатовъ, которая одна облечена правомъ ставить вопросъ о министерской отвѣтственности; мы должны разсматривать его съ точки зрѣнія гражданскаго и индивидуальнаго права. Статья 1382 гражданскаго кодекса въ слѣдующихъ выраженіяхъ санкціонируетъ одинъ изъ основныхъ принциповъ правосудія: «Всякое дѣйствіе человѣка, причиняющее ущербъ другому, обязываетъ того, по винѣ котораго это произошло, заплатить за причиненный убытокъ». Это непоколебимое право. Статья закона носитъ общій характеръ и не останавливается на томъ, кѣмъ совершенъ незаконный и нанесшій вредъ поступокъ, — чиновникомъ или частнымъ лицомъ. Право на вознагражденіе — личное право, своего рода собственность, которая не можетъ быть отнята у потерпѣвшаго: искъ, начатый съ цѣлью осуществленія этого права, могъ бы быть остановленъ только въ силу опредѣленнаго закона или твердо установленнаго общаго взгляда. Такого закона въ настоящее время не существуетъ; что же касается общаго взгляда внушившаго законы 1791 г. и IV года республики, а также конституціонныя постановленія 1848 г., то его можно конечно раздѣлять, но онъ не обязателенъ. Если даже признать, что этотъ взглядъ поддерживался закономъ до 1870 г., то онъ лишенъ всякой санкціи декретомъ правительства Національной Обороны отъ 19 сентября 1870 г., который, отмѣнивъ статью 75 конституціи VIII года, отмѣнилъ вмѣстѣ съ тѣмъ «всѣ другія постановленія общихъ или спеціальныхъ законовъ, имѣвшія цѣлью затруднять судебныя преслѣдованія общественныхъ должностныхъ лицъ всякаго рода». Нѣтъ сомнѣнія, что этотъ декретъ имѣлъ въ виду также и министровъ: этого желала не только республиканская, но и вся либеральная партія конца Второй Имперіи.

Итакъ, я думаю, что съ точки зрѣнія государственнаго права не существуетъ препятствій для возбужденія иска о пророхъ и убыткахъ противъ министровъ; но не окажется-ли этихъ препятствій съ точки зрѣнія административнаго права? Дѣйствительно, послѣ нѣкоторыхъ колебаній, было установлено, какъ теоріей, такъ и судебной практикой, что декретъ 19 сентября 1870 г. не устраняетъ

[1]) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 6 изд., т. I, № 593.

принципа отдѣленія административной власти отъ судебной, признаннаго законами революціонной эпохи [1]). Это основной принципъ французскаго публичнаго права и его устраненіе произвело бы въ немъ глубокія пертурбаціи. Но дѣйствіе, въ которомъ можетъ обвиняться министръ, хотя быть можетъ незаконное и неправильное, будетъ почти всегда административнымъ актомъ, не подлежащимъ вѣдѣнію судебныхъ учрежденій; оно подлежитъ юрисдикціи послѣднихъ только въ тѣхъ очень рѣдкихъ случаяхъ, когда носитъ характеръ *чисто личнаго акта* и можетъ быть отдѣлено отъ служебнаго [2]). Слѣдовательно во всѣхъ остальныхъ случаяхъ частному лицу придется обжаловать дѣйствіе министра передъ судебно-административной инстанціей, которая должна будетъ разсмотрѣть его и, въ случаѣ надобности, признать недѣйствительнымъ. Но откроется-ли возможность для безпрепятственнаго возбужденія гражданскаго иска въ томъ случаѣ, когда дѣйствіе министра будетъ этимъ путемъ объявлено съ административной точки зрѣнія неправильнымъ и ничтожнымъ? На этотъ счетъ нельзя сказать ничего достовѣрнаго. Въ самомъ дѣлѣ, согласно остроумной теоріи Лаферрьера, повидимому вполнѣ раздѣляемой трибуналомъ, разбирающимъ споры о подсудности (tribunal des conflits), незаконный актъ чиновника административнаго вѣдомства, признанный недѣйствительнымъ, еще не даетъ возможности привлечь послѣдняго къ гражданской и денежной отвѣтственности. Его приравниваютъ къ должностному лицу судебнаго вѣдомства, неотвѣтственному за ошибки фактическаго или юридическаго характера, оказавшіяся въ произнесенныхъ имъ приговорахъ, хотя-бы послѣдніе подлежали вслѣдствіе этого кассаціи. Противъ судьи можетъ быть начатъ искъ потерпѣвшей стороной только въ томъ случаѣ, если особый законъ прямо объявляетъ его отвѣтственнымъ (ст. 505 и слѣд. устава гражданскаго судопроизводства). То же самое прилагается и къ администратору: ошибка юридическаго или фактическаго характера, уничтожающая актъ послѣдняго, не подвергаетъ его уплатѣ проторей и убытковъ; для этого необходимо нѣчто большее: для такой исключительной отвѣтственности требуется особое постановленіе административно-судебной инстанціи [3]). Эта теорія можетъ однако возбудить сомнѣ-

---

[1]) См. т. I, стр. 349 и слѣд.

[2]) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, т. I, стр. 611.

[3]) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, т. I, стр. 583 и слѣд.;— *Arrêt du Tribunal des conflits* 5 мая 1877 г. (Lebon, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1877 г., стр. 437.—Sirey, 1878, 2, 95).

нія. Быть можетъ, слишкомъ смѣло распространять на административное должностное лицо ту неотвѣтственность, которою законъ покрываетъ судью. Глубокое различіе между тѣмъ и другимъ проведено не только въ англійскомъ правѣ, провозглашающемъ перваго отвѣтственнымъ, въ принципѣ, всегда, а второго вовсе неотвѣтственнымъ [1]). Во французскомъ правѣ также не установлено въ пользу перваго той прямой и опредѣленной покровительственной системы, какая вытекаетъ для втораго изъ постановленій, относящихся къ обжалованію дѣйствій судьи.

Второй случай въ разсматриваемомъ нами вопросѣ о денежной отвѣтственности министра представляется, когда потерпѣвшей стороной является не частное лице, а само государство. Для этого надо предположить, что министръ произвелъ расходы, неразрѣшенные открытыми ему кредитами, превысивъ въ какомъ либо случаѣ ассигнованную сумму, или употребивъ ее не на тотъ предметъ, на который она была отпущена законодательною властью. Будетъ-ли онъ подлежать гражданской отвѣтственности передъ государствомъ за израсходованныя такимъ образомъ суммы и существуетъ ли возможность начать противъ него по такому поводу искъ? Въ одномъ совершенно особомъ случаѣ, который я потому и спѣшу выдѣлить, утвердительный отвѣтъ кажется мнѣ не подлежащимъ спору, а именно,—когда дѣйствіе, въ которомъ обвиняется министръ, составляетъ не простую, служебную неправильность, а настоящее преступленіе или проступокъ, предусмотрѣнные и наказуемые уголовнымъ закономъ. Въ такомъ случаѣ, если министръ подвергнутъ или можетъ быть подвергнутъ судебному преслѣдованію за совершенное имъ дѣяніе, то я не вижу, почему бы вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя было начать гражданскаго иска въ пользу государства, какъ онъ можетъ быть начатъ при всякомъ другомъ правонарушеніи, съ цѣлью возмѣщенія причиненныхъ убытковъ? Съ другой стороны, если допустить, что министръ можетъ быть преданъ суду палатою депутатовъ и судимъ сенатомъ за дѣйствія, не предусмотрѣнныя и не наказуемыя уголовными законами, и если предположить кромѣ того, что министръ подвергся такого рода судебному преслѣдованію именно за превышеніе кредита и навлекъ на себя обвинительный приговоръ, то и въ этомъ случаѣ противъ него можетъ быть возбужденъ искъ о протеряхъ и убыткахъ въ обыкновенномъ гражданскомъ порядкѣ. Въ самомъ дѣлѣ, въ силу самаго приговора данное дѣйствіе обра-

[1]) См. т. I, стр. 347.

тилось въ настоящее преступленіе, которое должно повлечь за собой гражданскій искъ.

Но главный вопросъ въ разсматриваемомъ нами случаѣ возникаетъ, когда мы устранимъ эти маловѣроятныя предположенія и допустимъ, что противъ министра не возбуждено никакого судебнаго преслѣдованія. Простой здравый смыслъ заставляетъ, думать, что и въ такомъ случаѣ денежная отвѣтственность министра должна имѣть мѣсто; этому не противорѣчатъ повидимому и юридическія постановленія. Дѣйствительно, государство—юридическое лицо и, какъ таковое, можетъ также опереться на статью 1382 гражданскаго кодекса [1]). Кромѣ того финансовый законъ 25 мая 1817 г. (ст. 151 и 152) запрещаетъ предполагаемыя нами дѣянія *подъ личною отвѣтственностью министровъ*, а подъ этимъ нельзя понимать ихъ политической или судебной отвѣтственности. Законъ 15 мая 1850 г. прямо объявляетъ, что «всякій неразрѣшенный расходъ или часть расхода, превысившая кредитъ, будутъ отнесены на личный счетъ допустившаго ихъ министра». Однако, такъ какъ всякое дѣйствіе министра составляетъ, по крайней мѣрѣ по формѣ, административный актъ, то возникаетъ вопросъ, не помѣшаютъ-ли возбужденію иска противъ него со стороны государства тѣ только что разсмотрѣнные нами принципы французскаго административнаго права, которые защищаютъ министра отъ гражданскаго иска со стороны частнаго лица? Помимо этого, здѣсь возникаетъ еще много другихъ затрудненій.

Было нѣсколько случаевъ, когда палата депутатовъ хотѣла поставить вопросъ о гражданской отвѣтственности министровъ передъ государствомъ и приглашала правительство начать гражданскіе иски противъ указанныхъ ею лицъ [2]); такъ было въ 1829 г. по отношенію къ Пейроннэ, въ 1833 г., — по отношенію къ Монбелю, въ 1881—82 г.,—по отношенію къ Кайльо. Однако эти попытки оканчивались неудачею по той причинѣ, что, еслибы даже въ принципѣ гражданская отвѣтственность министровъ стояла внѣ всякаго сомнѣ-

---

[1]) Нѣкоторыми публицистами допускается даже, что государство могло бы обвинить въ такомъ случаѣ министра въ нарушеніи контракта и опереться на статьи, касающіяся отвѣтственности лица, дѣйствующаго по довѣренности; но я думаю, что это—злоупотребленіе понятіемъ о мандатѣ, злоупотребленіе, столь часто встрѣчающееся въ публичномъ правѣ. Отношенія между государствомъ и министромъ не могутъ быть построены по образцу частнаго контракта.

[2]) См. подробности относительно этихъ прецедентовъ у Лаферьера, *цитир. сочин.*, т. I, стр 613 и слѣд., а также у E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, nº 107.

нія, то все-таки, при данномъ состояніи французскаго законодательства, не нашлось-бы судебнаго учрежденія, вѣдѣнію котораго подлежало бы разрѣшеніе, подобнаго спора и которое могло бы произнести соотвѣтствующій приговоръ. Гражданскіе суды некомпетентны въ данномъ случаѣ въ силу принципа отдѣленія судебной власти отъ административной; административно-судебная инстанція также не компетентна, потому что «такого рода дѣла могутъ перейти на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта только послѣ постановленія о начетѣ и принудительномъ административномъ исполненіи, состоявшагося противъ министра, бывшаго или состоящаго на службѣ и выступившаго изъ предѣловъ опредѣленныхъ ему кредитовъ. Но подобныя постановленія о начетѣ могутъ касаться лишь бухгалтеровъ, подрядчиковъ, поставщиковъ и другихъ лицъ, получающихъ на руки казенныя деньги, а ни въ какомъ случаѣ не распорядителей, не администраторовъ, причиняющихъ государству убытки своими неправильными распоряженіями. Практика Государственнаго Совѣта не оставляетъ въ этомъ отношеніи никакихъ сомнѣній. Что касается Счетной Палаты, то извѣстно, что ея юрисдикціи подлежитъ лишь счетоводство, она не распространяется на лицъ, отъ которыхъ зависитъ выдача денегъ. По отношенію къ этимъ лицамъ Счетная Палата не дѣйствуетъ иначе, какъ декларативными способами, и потребовался бы особый законъ для того чтобы она въ видѣ исключенія могла произнести осуждающій приговоръ противъ министра [1]). Только въ одной изъ французскихъ конституцій былъ указанъ порядокъ производства, къ которому можно было бы прибѣгнуть въ данномъ случаѣ,—а именно въ конституціи 1848 г. Согласно разъясненіямъ, послѣдовавшимъ во время голосованія статьи 98, разрѣшавшей законодательному собранію отсылать министровъ къ юрисдикціи гражданскихъ судовъ, эта статья могла примѣняться и къ тѣмъ случаямъ, когда иски о вознагражденіи, предъявлялись къ нимъ отъ имени государства.

Легко понять, что со времени неудачныхъ попытокъ, о которыхъ было упомянуто выше, парламенту представлялся не разъ поводъ воспользоваться своимъ правомъ законодательной иниціативы и что были предлагаемы законопроекты для пополненія этого удивительнаго пробѣла во французскомъ законодательствѣ. Ни одинъ изъ нихъ однако не былъ окончательно принятъ. Я упомяну здѣсь только о законопроектахъ, внесенныхъ послѣ общихъ выборовъ 1894 г.

---

[1]) *Laferrière, цит. сочин.*, стр. 617, 618.

Очень простой способъ былъ предложенъ Бозеріаномъ. Въ первой статьѣ его проекта перечислялись дѣйствія, по поводу которыхъ министры могли подвергнуться денежной отвѣтственности передъ государствомъ. Далѣе слѣдовали слѣдующія статьи: «Ст. 2. Счетная Палата сообщаетъ министру свое мнѣніе относительно толкованія постановленій, содержащихся въ предъидущей статьѣ.—Ст. 3. Когда министръ сознательно совершитъ одно изъ дѣйствій, предусмотрѣнныхъ статьею 1-ой, каждая изъ палатъ можетъ, по собственной иниціативѣ, путемъ обыкновеннаго закона, объявить его подлежащимъ гражданской отвѣтственности. Она можетъ это сдѣлать, однако, только по выслушаніи доклада спеціальной комиссіи, назначенной палатою. Законъ опредѣляетъ сумму убытковъ, подлежащихъ уплатѣ государству. Рѣшеніе палаты влечетъ за собой полную имущественную отвѣтственность министра [1])». Выгодная сторона этого проекта та, что рѣшеніе вопроса, въ значительной степени политическаго, онъ предоставляетъ законодательнымъ собраніямъ; но проектъ допускаетъ примѣненіе очень опаснаго принципа: замѣну судебной власти законодательною; рѣшеніе палаты, это — приговоръ о денежномъ взысканіи, произнесенный въ формѣ закона, т.-е., быть можетъ, самая опасная форма смѣшенія властей.

Другой проектъ былъ внесенъ Готье (изъ Кланьи) въ засѣданіи 1 іюля 1875 г. Онъ заключался въ слѣдующемъ: «*Статья единственная*. Гражданскіе суды объявляются компетентными въ разсмотрѣніи исковъ, возбужденныхъ противъ министровъ по требованію государства, въ силу статей 1382, 1383, 1992 и слѣд. гражданскаго кодекса [2])». Съ юридической точки зрѣнія, такое рѣшеніе вполнѣ возможно; оно представляетъ собой отступленіе, для извѣстнаго частнаго случая, отъ принципа отдѣленія административной власти отъ законодательной. Можетъ однако явиться вопросъ, если принять въ соображеніе наши традиціи и нравы,—являются-ли дѣйствительно гражданскіе суды подходящей юрисдикціей для разрѣшенія тяжбы между министромъ и государствомъ?

---

[1]) *Journal officiel* отъ 17 ноября 1894 г., *Documents parlementaires*, Палата депутатовъ, стр. 1480. Статья 3 установляла очень быструю процедуру для этого рода взысканій.

[2]) *Journal officiel* отъ 8 ноября 1895 г., *Documents parlementaires*, палата депутатовъ, стр. 830.

ГЛАВА V.

Законодательная власть.

«Законодательная власть осуществляется двумя собраніями: палатою депутатовъ и сенатомъ», гласитъ статья 1 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. Такимъ образомъ этою статьею, во главѣ французской конституціи поставлена система двухъ законодательныхъ камеръ. Мы знаемъ, что въ 1875 г. вопросъ о двухъ палатахъ уже считался рѣшеннымъ заранѣе: Національное Собраніе высказалось по поводу его еще въ 1873 г. [1]). Намъ нѣтъ надобности возвращаться къ теоретическому обсужденію вопроса о двухъ палатахъ, уже достаточно нами изученнаго [2]). Равнымъ образомъ, намъ довольно часто приходилось говорить о политической роли законодательныхъ собраній, какъ при парламентскомъ образѣ правленія, такъ и при другихъ формахъ государственнаго устройства. Намъ остается теперь только изучить спеціальныя постановленія французскаго государственнаго права, касающіяся законодательной власти, независимо отъ того, вписаны они или не вписаны въ текстъ конституціи.

Съ этою цѣлью мною будутъ разсмотрѣны послѣдовательно: 1° составъ обѣихъ палатъ и общія условія, которыми опредѣляются выборы ихъ членовъ; 2° права и привилегіи, принадлежащія каждой палатѣ, какъ единому цѣлому, и каждому изъ ея членовъ въ отдѣльности [3]); 3° функціи палатъ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Составъ палатъ и избраніе ихъ членовъ.

§ 1.—Составъ палаты депутатовъ и избраніе ея членовъ.

Почти ни одно изъ постановленій, касающихся состава палаты

[1]) См. выше, стр. 17, 24.

[2]) См. выше, часть 1-ая, гл. III, стр. 57 и слѣд.

[3]) Здѣсь я имѣю въ виду не тѣ постановленія, которыми опредѣляются полномочія палатъ, связанныя съ осуществленіемъ ихъ законодательной функціи, а тѣ права и привилегіи, которыми обезпечивается ихъ свободная законодательная дѣятельность и ихъ полная независимость. Такъ Story въ своихъ *Commentaries on the Constitution of the United States* озаглавливаетъ XII главу книги III: *Привилегія и полномочія обѣихъ палатъ конгресса,* тогда какъ слѣдующая глава (XIII) носитъ заглавіе: *Способъ проведенія законовъ.*

депутатовъ и выборовъ въ нее, не включено въ учредительные законы; въ послѣднихъ находится только слѣдующее относящееся сюда постановленіе: «Палата депутатовъ выбирается всеобщею подачею голосовъ въ условіяхъ, установленныхъ избирательнымъ закономъ» [1]). Такимъ образомъ этотъ вопросъ, за исключеніемъ одного пункта, всецѣло предоставленъ регламентаціи обыкновенныхъ законовъ; единственнымъ постановленіемъ, внесеннымъ въ конституцію, является правило о всеобщей подачѣ голосовъ; но въ конституціи не сказано, что она должна быть *прямой*, такъ что законодатель имѣлъ-бы право, не нарушая ея буквы, установить для избранія палаты депутатовъ двойные или тройные и т. д. выборы, лишь бы въ основаніи ихъ лежала всеобщая подача голосовъ. Такой способъ дѣйствія можетъ показаться страннымъ со стороны авторовъ конституціи 1875 г. Въ самомъ дѣлѣ, почему они, посвятивъ цѣлый учредительный законъ (законъ 24 февраля 1875 г.) организаціи сената, поступили иначе въ вопросѣ объ организаціи палаты депутатовъ? Отвѣтить на это очень легко. Существованіе во Франціи палаты представителей, избранной всеобщею и прямою подачею голосовъ, сдѣлалось для нея историческою необходимостью; это—учрежденіе, съ которымъ должны мириться всѣ партіи, и врядъ-ли кому-либо пришло-бы въ голову сдѣлать попытку избавиться отъ него; всеобщее голосованіе—это краеугольный камень всего французскаго государственнаго строя. Такимъ образомъ это учрежденіе уже достаточно гарантировано своею всѣми признанною необходимостью, а потому подробныя правила относительно состава и избранія палаты депутатовъ имѣютъ сравнительно второстепенное значеніе. Напротивъ того, верхняя палата, сенатъ,—спорное учрежденіе, подвергающееся страстнымъ нападкамъ съ разныхъ сторонъ. Авторы конституціи 1875 г , глубоко вѣрившіе въ необходимость второй палаты, захотѣли придать устойчивость и силу, присущую учредительнымъ законамъ, не только самому ея существованію, ея принципу, но также и тому особому составу, который они установили для нея и которому придавали большое значеніе. Мы увидимъ, что въ этомъ случаѣ ихъ разсчеты не оправдались и что, послѣ пересмотра конституціи въ 1884 г., государственное право Франціи, въ вопросѣ о составѣ сената, вернулось къ той же системѣ, какая принята имъ для палаты депутатовъ: почти все было снова подчинено регламентаціи обыкновенныхъ законовъ. Эта система, благодаря своей гиб-

---

[1]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 1, параграфъ 2-й.

кости, имѣетъ несомнѣнныя выгоды; а такъ какъ для измѣненія закона необходимо согласіе обѣихъ палатъ, то она представляетъ мало неудобствъ [1]).

Избирательный законъ, о которомъ упоминается въ статьѣ I учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., былъ вотированъ Національнымъ Собраніемъ. Говоря это—я разумѣю законъ о выборѣ депутатовъ отъ 30 ноября 1875 г., остающійся въ силѣ и понынѣ, съ тѣми измѣненіями, какія были внесены въ него позднѣйшими мѣропріятіями. Главнѣйшія изъ нихъ слѣдующія: законъ 28 іюля 1881 г. объ избирательныхъ округахъ и депутатахъ колоній; законъ 16 іюля 1885 г., предписавшій выборы по спискамъ; законъ 13 февраля 1889 г., возстановившій выборы по округамъ, каждымъ одного депутата; законъ 17 іюля 1889 г., касающійся случая, когда одно лицо ставитъ свою кандидатуру во многихъ округахъ. Къ этимъ законамъ надо присоединить еще органическіе декреты 2 февраля 1852 г. объ избраніи депутатовъ, такъ какъ нѣкоторыя очень важныя постановленія этихъ декретовъ остались въ силѣ.

Я не имѣю намѣренія излагать здѣсь французское избирательное право въ его цѣломъ и во всѣхъ его подробностяхъ. Я хочу только выяснить его основные принципы, отсылая читателя для ознакомленія со всѣмъ остальнымъ къ спеціальнымъ сочиненіямъ, а въ частности—къ *Трактату по политическому, избирательному и парламентскому праву* Эжена Пьерра [2]). Я буду разсматривать эти основные принципы въ ихъ отношеніи къ 1) избирательному праву, къ 2) условіямъ избираемости, 3) способу избранія, 4) къ возобновленію палаты депутатовъ.

I.

Депутаты назначаются прямою и всеобщею подачею голосовъ [3])

---

[1]) См. однако рѣчь Накэ въ палатѣ депутатовъ 15 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 16 марта, *Débats parlementaires*, стр. 529): „Развѣ вы не можете придать учредительнаго характера всѣмъ главнѣйшимъ законамъ, которыхъ нельзя коснуться, не предрѣшая дальнѣйшей судьбы страны,—какъ напр. избирательному закону, закону о свободѣ печати, сходокъ, объ осадномъ положеніи. Если бы въ 1848 г. Учредительному Собранію пришла счастливая мысль внести избирательный законъ въ конституцію, преступный законъ 31 мая 1850 года не былъ бы вотированъ".

[2]) № 115 и слѣд.

[3]) Законъ 30 ноября 1875 г., ст. 1: „Депутаты назначаются *избирателями, внесенными въ списки*".

лицами, внесенными въ каждой коммунѣ въ избирательный списокъ [1]); право же каждаго французскаго гражданина быть внесеннымъ въ этотъ списокъ подчинено тремъ слѣдующимъ условіямъ, перечисленнымъ въ статьѣ 14 муниципальнаго закона 5 апрѣля 1884 г. [2]) и въ статьѣ 1 закона 30 ноября 1875 г.: 1° Надо достигнуть двадцатиодналѣтняго возраста; 2° Надо имѣть въ данной коммунѣ законное мѣстожительство, какъ оно опредѣлено статьями 102 и слѣд. гражданскаго кодекса (достаточно пріобрѣсти это законное мѣстожительство даже за самое короткое время до выборовъ); за неимѣніемъ же законнаго мѣстожительства, необходимо пробыть въ данной коммунѣ не менѣе шести мѣсяцевъ [3]);

3° Необходимо не подходить ни подъ одинъ изъ случаевъ неправоспособности, предусмотрѣнныхъ въ законѣ.

Но какіе же случаи неправоспособности признаются имъ?

Неправоспособность является во-первыхъ результатомъ нѣкоторыхъ побочныхъ и дополнительныхъ наказаній, указанныхъ въ уголовномъ кодексѣ, и вытекающихъ изъ главнаго. Избирательное право теряютъ лица, лишенныя гражданскихъ правъ (ст. 34 уголовнаго кодекса); исправительные суды могутъ запретить осуществленіе этого права въ случаяхъ и въ условіяхъ, предусмотрѣнныхъ статьею 42 уголовнаго кодекса. Кромѣ того, органическій декретъ 2 февраля

---

[1]) О составленіи избирательныхъ списковъ и о способѣ внесенія въ списокъ или исключенія изъ него избирателя, см. E. Pierre, *цит. соч.*, n° 133 и слѣд.

[2]) „Избирателями признаются всѣ французы, достигшіе двадцатиодналѣтняго возраста и не подходящіе ни подъ одинъ изъ случаевъ потери этого права, предусмотрѣнныхъ закономъ.—Въ избирательный списокъ вносятся: 1° всѣ избиратели, имѣющіе законное мѣстожительство въ данной коммунѣ или прожившіе въ ней не менѣе шести мѣсяцевъ".—Муниципальный законъ 5 апрѣля 1884 г. уничтожилъ различіе между первою частью муниципальнаго избирательнаго списка и политическимъ избирательнымъ спискомъ. Теперь составляется только одинъ списокъ, служащій для обѣихъ цѣлей.

[3]) Кассація, гражданская палата, 28 мая 1888 г. (Sirey, 1889 г., 1, стр. 85): „Въ виду статьи 14 закона 5 апрѣля 1884 г.; принимая во вниманіе, что, для того чтобы быть внесеннымъ въ избирательный списокъ какой-либо коммуны, необходимо, согласно тексту этой статьи, имѣть законное мѣстожительство въ этой общинѣ, хотя бы даже и не находиться въ ней,—или же прожить въ ней не менѣе шести мѣсяцевъ, причемъ ни въ какомъ случаѣ нельзя требовать отъ избирателя выполненія обоихъ этихъ условій; напротивъ того достаточно выполненія одного изъ нихъ для обезпеченія его права.

объ избраніи депутатовъ, въ своихъ статьяхъ 15 (nos 3—15) и 16, связываетъ съ нѣкоторыми наказаніями, налагаемыми исправительнымъ судомъ, временную или пожизненную избирательную неправоспособность для осужденнаго. Эти статьи остаются въ силѣ по настоящее время, по скольку онѣ не измѣнены закономъ 21 января 1889 г. Наконецъ статья 15 органическаго декрета 2 февраля 1852 (nos 16 и 17) объявляетъ также неправоспособными лицъ, отданныхъ подъ опеку, и несостоятельныхъ должниковъ, несостоятельность которыхъ объявлена французскими судами и даже иностранными, если ихъ приговоръ подлежитъ исполненію во Франціи.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ теряется или пользованіе избирательнымъ правомъ, или возможность осуществленія его; неправоспособность обосновывается соображеніями о недостойномъ поведеніи лица, къ которому она примѣняется [1]). Но законъ 30 января 1875 г. временно отымаетъ осуществленіе избирательнаго права цѣлой категоріи гражданъ. Согласно этому закону (ст. 2): «Военные всѣхъ чиновъ и всѣхъ родовъ оружія, служащіе какъ въ арміи, такъ и во флотѣ, не принимаютъ никакого участія въ голосованіи, пока находятся въ своихъ частяхъ, на своемъ посту или при исполненіи своихъ обязанностей. Тѣ изъ нихъ, кто въ моментъ выборовъ пользуется свободою мѣстожительства, не состоитъ на дѣйствительной службѣ или находится въ отпуску, могутъ вотировать въ той коммунѣ, въ спискѣ которой онѣ внесены. Послѣднее постановленіе примѣняется также къ офицерамъ, состоящимъ въ запасѣ. Это вполнѣ разумное постановленіе [2]) имѣетъ единственною цѣлью поддержать дисциплину въ арміи. Иная постановка дѣла неизбѣжно внесла бы политическіе споры и манифестаціи въ ряды войска, или по меньшей мѣрѣ въ казармы. Лишь только военный кончаетъ свою службу, онъ снова получаетъ возможность свободно осуществлять, въ своей коммунѣ, принадлежащее ему избирательное право.

II.

Право быть избраннымъ въ депутаты служитъ какъ бы дополненіемъ къ избирательному праву. «Всякій избиратель можетъ попасть въ депутаты, независимо отъ какихъ бы то ни было условій ценза, при достиженіи имъ двадцатипятилѣтняго возраста»; объ

[1]) См. выше, стр. 189.
[2]) См. выше, стр. 189.

этомъ прямо заявлено въ статьѣ 6 закона 30 ноября 1875 г. Надо прибавить, что это право не обусловлено наличностью законнаго мѣстожительства или болѣе или менѣе долговременнымъ пребываніемъ въ избирательномъ округѣ [1]). Въ принципѣ, законъ объявляетъ всѣхъ избирателей равно имѣющими право быть избранными въ депутаты, требуя отъ нихъ только достиженія двадцатипятилѣтняго возраста, какъ признака умственной зрѣлости и достаточной опытности.

Но это общее правило не безусловно; напротивъ того, законодатель установилъ три категоріи лицъ, которымъ нельзя быть выбранными въ депутаты:

1° Первая категорія установлена съ цѣлью обезпечить для избирателей дѣйствительную свободу выбора. Неправоспособность этого рода относительна; она лишаетъ даннаго французскаго избирателя права быть избраннымъ въ одномъ или нѣсколькихъ опредѣленныхъ округахъ и сохраняетъ за нимъ тоже право по отношенію ко всѣмъ остальнымъ. Дѣло идетъ о нѣкоторыхъ должностныхъ лицахъ административнаго или судебнаго вѣдомства и даже о членахъ высшаго духовенства (архіепископахъ, епископахъ и генеральныхъ викаріяхъ). Законъ опасается, чтобы они не злоупотребляли своей властью и не принуждали до извѣстной степени избирателей къ назначенію ихъ депутатами; законъ опасается того давленія, которое можетъ оказывать самая власть, находящаяся въ ихъ рукахъ. Вслѣдствіе этого, статья 12 закона 30 ноября 1875 г. постановляетъ, что они «не могутъ быть избраны округомъ или колоніей, входящими цѣликомъ или частью въ область, на которую распространяется ихъ служебная дѣятельность». Подъ-префекты (послѣдній параграфъ той же статьи) не могутъ быть избраны ни въ одномъ изъ округовъ подвѣдомственнаго имъ департамента [2]). Перечисленіе случаевъ неправоспособности, находящееся въ этой статьѣ должно быть понимаемо въ ограничительномъ смыслѣ; логически неправоспособность, связанная съ занятіемъ извѣстной должности должна прекращаться

---

[1]) Въ органическомъ декретѣ 2 февраля 1852 г. прямо сказано (ст. 26): „Имѣютъ право быть избранниками, независимо отъ условія мѣстожительства, всѣ избиратели, достигнувшіе двадцатипятилѣтняго возраста“.

[2]) Достойно вниманія, что министры не теряютъ права на избраніе во всѣхъ округахъ, хотя ихъ власть первенствуетъ надъ всѣми другими и распространяется на всю страну. Но возможность для министровъ выставить свою кандидатуру является одинъ изъ необходимыхъ условій парламентскаго образа правленія.

съ ея оставленіемъ; но законъ продолжаетъ эту неправоспособность, нѣсколько долѣе, подвергая ей вышеупомянутыхъ лицъ «въ теченіе шести мѣсяцевъ, слѣдующихъ за выходомъ въ отставку, отрѣшеніемъ отъ должности, измѣненіемъ мѣстожительства или оставленія службы какимъ либо другимъ способомъ».

2° Вторая категорія лицъ, не имѣющихъ права быть избранными въ депутаты, установлена подъ вліяніемъ соображеній объ интересахъ арміи и національной защиты. Первое постановленіе этого рода мы находимъ въ статьѣ 7 закона 30 ноября 1875 г.: «Никто изъ состоящихъ на дѣйствительной службѣ въ арміи или флотѣ, каковы бы ни были его чинъ и обязанности, не можетъ быть избранъ членомъ палаты депутатовъ. Это запрещеніе относится также къ военнымъ и флотскимъ чинамъ, получившими отпускъ или оставленными за штатомъ». Законъ имѣетъ въ виду оградить армію въ двоякомъ смыслѣ: во-первыхъ, онъ желаетъ помѣшать дезорганизаціи кадровъ, заставляя офицеровъ жертвовать своимъ политическимъ честолюбіемъ и не искать избранія въ депутаты, такъ какъ служба ихъ въ рядахъ арміи полезнѣе для отечества; во-вторыхъ, онъ хочетъ лишній разъ предохранить армію отъ участія въ политической борьбѣ. «Избраніе въ депутаты офицеровъ, говорилъ докладчикъ, представило бы важныя неудобства съ точки зрѣнія военной службы; оно участило бы отпуски, дезорганизовало-бы кадры и породило бы среди арміи политическіе раздоры, которые къ счастью отсутствуютъ въ ней».

Это постановленіе имѣетъ однако одно неудобство. Оно не только, подобно всѣмъ мѣропріятіямъ такого рода, ограничиваетъ свободу выбора избирателей, но можетъ кромѣ того лишить палату депутатовъ неоцѣненной помощи и содѣйствія. Палатѣ приходится обсуждать вопросы военной организаціи, вопросы далеко не послѣдней важности. Не слѣдовало-ли бы палатѣ въ виду этого имѣть въ своей средѣ хоть нѣсколькихъ членовъ, вышедшихъ изъ рядовъ арміи, хоть нѣсколькихъ депутатовъ, которые могли бы помочь всему собранію своими профессіональными свѣдѣніями и практической опытностью? Правда, эта потребность можетъ быть въ достаточной степени удовлетворена другимъ путемъ: избраніе въ депутаты остается открытымъ для отставныхъ офицеровъ. Кромѣ того, согласно точному смыслу статьи 7, изъятіе не примѣняется ни къ военнымъ, находящимся въ запасѣ, ни къ территоріальной арміи. Наконецъ запрещеніе «не распространяется ни на офицеровъ, состоящихъ во второмъ отдѣлѣ кадра генеральнаго штаба, ни на офицеровъ, хотя

и причисленныхъ къ первому отдѣлу этого кадра въ качествѣ бывшихъ главнокомандующихъ въ военное время; но уже не несущихъ дѣйствительной службы». Среди всѣхъ этихъ офицеровъ избиратели могутъ найти достойныхъ кандидатовъ.

Совсѣмъ иного рода неправоспособность устанавливаетъ законъ 14 августа 1893 г. согласно ему «никто не можетъ быть облеченъ полномочіями, связанными съ выборною должностью, если не выполнилъ обязательствъ, налагаемыхъ закономъ 15 іюля 1889 г. о воинской повинности. Въ этомъ случаѣ неправоспособность вытекаетъ изъ соображеній о недостойномъ поведеніи даннаго лица и подобно тому, какъ это имѣетъ мѣсто въ другихъ странахъ и какъ это было ранѣе во Франціи, политическая правоспособность связывается здѣсь съ отбытіемъ военной службы [1]). Впрочемъ это постановленіе имѣетъ значеніе только въ томъ случаѣ, если уклоненіе отъ воинской повинности не подвергло кандидата судебному приговору, влекущему за собой потерю избирательныхъ правъ (какъ, напримѣръ, въ случаѣ, предусмотрѣнномъ статьею 73 закона 15 іюля 1889 г.), такъ какъ потеря избирательнаго права уже само по себѣ лишаетъ и права быть депутатомъ.

3° Третья категорія лицъ, лишенныхъ права быть депутатами, установлена въ виду чисто политическихъ соображеній. Цѣль этихъ постановленій — оградить республиканскія учрежденія отъ извѣстныхъ опасностей.

Закономъ 22 іюля 1886 г. (ст. 4) запрещается всякая государственная служба и осуществленіе какого бы то ни было депутатскаго полномочія членамъ царствовавшихъ во Франціи династій. Право быть избранными въ палату депутатовъ было отнято у нихъ еще ранѣе закономъ 16 іюля 1885 г. (ст. 4), а право на избраніе въ президенты республики — учредительнымъ закономъ 14 августа 1884 г. Послѣднее постановленіе было разсмотрѣно нами выше, и мы указали, какими соображеніями оно оправдывается [2]). Тѣ же соображенія примѣнимы и къ двумъ другимъ вышеуказаннымъ законамъ.

Наконецъ законъ 17 іюля 1389 г. вводитъ новое ограниченіе. Ранѣе его, всякій избиратель, не подпадавшій ни подъ одинъ изъ предъидущихъ случаевъ неизбираемости, могъ выставить свою кандидатуру въ палату депутатовъ въ любомъ округѣ и въ какомъ угодно

---

[1]) См. т. I, стр. 222.

[2]) См. выше, стр. 63.

числѣ ихъ. Въ настоящее время онъ можетъ «быть кандидатомъ, одновременно, лишь въ одномъ округѣ» (ст. 1). Чтобы обезпечить исполненіе этого постановленія, законъ требуетъ (ст. 2) предварительнаго заявленія о кандидатурѣ: «Всякій гражданинъ, который выставляетъ свою кандидатуру или кандидатура котораго выставляется другими, на общихъ или частныхъ выборахъ, обязанъ объявить въ формѣ подписанной имъ и должнымъ образомъ засвидѣтельствованной декларации, въ какомъ избирательномъ округѣ онъ намѣренъ выступить кандидатомъ, Эта декларація подается въ префектуру соотвѣтствующаго департамента не позже какъ за пять дней до выборовъ, и въ принятіи ея выдается временная росписка. Окончательная росписка должна быть выдана черезъ двадцать четыре часа». Статья 3 прибавляетъ: «Всякая декларація, сдѣланная съ нарушеніемъ первой статьи настоящаго закона (т.-е. предполагающая кандидатуру въ нѣсколькихъ мѣстахъ) недѣйствительна и не можетъ быть принята. — Если декларации поданы однимъ и тѣмъ же гражданиномъ болѣе чѣмъ въ одномъ округѣ, то дѣйствительна только поданная первой. Если онѣ всѣ помѣчены однимъ числомъ, то ни одна изъ нихъ недѣйствительна». Необходимо однако допустить что въ теченіе двадцатичетырехчасоваго срока, о которомъ говорится въ статьѣ 2, кандидатъ можетъ снять свою кандидатуру въ избранномъ имъ сначала округѣ и перенести въ другой.

Этотъ законъ вооруженъ санкціей двоякаго рода: во первыхъ, (ст. 6) «бюллетени съ именемъ гражданина, кандидатура котораго поставлена съ нарушеніемъ настоящаго закона, не идутъ въ счетъ при опредѣленіи результата голосованія»; это значитъ, что они признаются какъ бы несуществующими, и сама комиссія, которой поручается подсчетъ голосовъ, должна выкинуть эти бюлетени изъ счета [1]). Съ другой стороны, опредѣлены наказанія (ст. 6), которымъ подвергается кандидатъ, нарушившій этотъ законъ, а также

[1]) Заявленіе о кандидатурѣ, требуемое закономъ 17 іюля 1889 г., напоминаетъ тѣ заявленія, которыя были предписаны сенатусъ-консультомъ 17 февраля 1858 г., съ тою разницію, что послѣднія имѣли цѣлью не запретить множественныя кандидатуры, а получить заранѣе отъ кандидатовъ присягу въ вѣрности императору. Но способъ, которымъ кандидатура, поставленная съ нарушеніемъ закона, признавалась недѣйствительной, былъ тотъ же самый. Статья 4 сенатусъ-консульта гласила: „Бюллетени съ именемъ кандидата, дѣйствовавшаго вопреки статьѣ 1, настоящаго сенатусъ-консульта, признаются ничтожными и не идутъ въ счетъ при опредѣленіи результата голосованія; но они присоединяются къ протоколу“.

и лица (ст. 4), подписавшія или расклеивавшія афиши, разсылавшія или раздававшія бюлетени, циркуляры или манифесты въ интересахъ кандидата.

Законъ 17 іюля 1889 обязанъ своимъ появленіемъ особымъ обстоятельствамъ, онъ послужилъ оборонительнымъ оружіемъ въ рукахъ республиканскаго правительства. Его главною и ближайшею цѣлью было помѣшать своего рода плебисциту, который затѣвалъ генералъ Буланже, думая выставить свою кандидатуру въ палату депутатовъ во всѣхъ избирательныхъ округахъ Франціи. Но этотъ законъ связанъ съ общей идеей и ограждаетъ существенные и законные интересы. Для демократіи и представительнаго образа правленія весьма важно, чтобы никто изъ депутатовъ не могъ подобнымъ путемъ пріобрѣсти въ палатѣ фактическую власть, которая уменьшила-бы или уничтожила власть другихъ представителей. «Тотъ, кто выставляетъ свою кандидатуту въ пятидесяти округахъ, говорилъ въ 1889 г., въ сенатѣ Валлонъ, стремится не сдѣлаться членомъ палаты депутатовъ, а стать выше нея. Онъ хочетъ навязать себя странѣ средствами, которыхъ конституція не одобряетъ [1]).

Можно даже сказать, что законъ 17-го іюля отвѣчаетъ, хотя быть можетъ не въ совершенной формѣ, стремленіямъ болѣе практическаго характера, имѣющимъ въ виду повседневныя задачи представительнаго образа правленія и заявляющимъ о себѣ съ самыхъ различныхъ сторонъ. Въ самомъ дѣлѣ, часто высказывается мысль, что между округомъ и депутатомъ должна существовать связь ранѣе выставленія послѣднимъ своей кандидатуры; желательно, чтобы у представителя и его довѣрителей была дѣйствительная общность идей, а главное — взаимное довѣріе. Иногда это достигается, благодаря установившимся обычаямъ и нравамъ. Такъ, въ Соединенныхъ Штатахъ повсемѣстно господствуетъ правило, что депутатовъ отъ извѣстнаго округа въ палатѣ представителей долженъ быть житель этого округа, мѣстный человѣкъ [2]). Но часто подобное-же правило установлялось законодательствомъ. До 1885 г. въ Англіи, при выборахъ въ графствахъ (отличавшихся отъ выборовъ въ городахъ, *boroughs*) кандидатъ долженъ былъ обладать недвижимою собственностью въ предѣлахъ графства [3]). Конституція 1791 г. (титулъ III, гл. I, отд. 3, ст. 2) требовала, чтобы народные представители избирались изъ

[1]) Засѣданіе 15 іюля 1889 г. (*Journal officiel* отъ 16 іюля, *Débats parlementaires*, стр. 1023).

[2]) Брусе *American Commonwealth*, т. I², стр. 187.

[3]) *Ibidem*, стр. 188.

активныхъ гражданъ даннаго департамента. Хартіи 1814 г. (ст. 42) и 1830 г. (ст. 36) требовали, чтобы по крайней мѣрѣ половина депутатовъ выбиралась изъ среды лицъ, имѣвшихъ законное мѣстожительство въ данномъ департаментѣ. Въ 1874 г., комиссія тридцати предлагала подобное же правило въ своемъ проектѣ, и ея докладчикъ, Батби, говорилъ отъ ея имени: «Необходимо, чтобы между кандидатомъ и тѣмъ департаментомъ, отъ котораго онъ выступаетъ, существовала извѣстная связь... Надо избирать человѣка не за его доктрины, а за его характеръ. Желательно, наконецъ, устранить фиктивную кандидатуру, бродячихъ кандидатовъ [1])». Законъ 17 іюля 1889 г. приводитъ къ тому же результату, хотя его авторы имѣли въ виду иную цѣль. Очевидно, что кандидатъ, имѣя возможность выставить только одну кандидатуру, поставитъ ее въ томъ округѣ, гдѣ его лучше знаютъ и гдѣ у него слѣдовательно болѣе шансовъ на успѣхъ. Можно наконецъ сказать, что законъ облегчаетъ нѣсколько задачу избирателей. При множественной кандидатурѣ избранникъ нѣсколькихъ округовъ необходимо долженъ сдѣлать выборъ между ними послѣ чего всѣ округа, не избранные имъ окончательно, должны приступить къ новымъ выборамъ. Разбираемое постановленіе, хотя и очень разумное въ принципѣ, можетъ показаться тѣмъ не менѣе преувеличеннымъ, если смотрѣть на него, какъ на постоянное и окончательное. Въ 1889 г. Валлонъ внесъ въ сенатѣ слѣдующую поправку: «Никто не можетъ быть кандидатомъ болѣе, чѣмъ въ трехъ округахъ». Это предложеніе кажется мнѣ установляющимъ надлежащее равновѣсіе. Въ самомъ дѣлѣ, по отношенію къ вождямъ партій, ко всѣмъ, чье присутствіе необходимо или очень полезно въ палатѣ депутатовъ, возможность выставить свою кандидатуру только въ одномъ округѣ недостаточна. Она слишкомъ ограничиваетъ ихъ шансы на избраніе; допущеніе двойной или тройной кандидатуры обезпечило бы ихъ присутствіе въ палатѣ, не придавая опаснаго характера ихъ вліянію.

III.

На ряду съ случаями *неправоспособности*, намъ слѣдуетъ разсмотрѣть случаи *несовмѣстимости* депутатскихъ полномочій съ какою-либо другою общественною должностью. Разница между этими двумя понятіями очень существенна. Въ первомъ случаѣ избраніе должностного лица признается недѣйствительнымъ; во второмъ — предпола-

[1]) *Journal officiel* отъ 4 и 5 іюня 1874 г.

гается, что государственная служба не лишаетъ данное лицо права быть депутатомъ отъ того округа, въ которомъ онъ выставилъ свою кандидатуру; слѣдовательно его избраніе дѣйствительно; но законъ не дозволяетъ избранному сохранить за собой обѣ должности: прежнюю и депутатскую; онъ обязанъ, въ опредѣленный срокъ сдѣлать выборъ между ними. Въ случаѣ, еслибы онъ не заявилъ о своемъ рѣшеніи, законъ 30 ноября 1875 г. дѣлаетъ за него этотъ выборъ, постановляя, что «чиновникъ, назначенный депутатомъ, будетъ замѣщенъ другимъ лицомъ, если въ теченіе восьми дней послѣ провѣрки полномочій онъ не заявитъ о томъ, что отказывается отъ депутатскаго мандата».

Но какого рода общественныя должности слѣдуетъ признать несовмѣстными съ полномочіями депутата? Это серьезный и трудный вопросъ. Съ одной стороны повидимому, всѣ безъ исключенія общественныя должности слѣдуетъ считать таковыми по двумъ соображеніямъ: во первыхъ, потому что обязанности законодателя настолько важны и трудны, что способны поглотить всего человѣка; во вторыхъ, потому что, такъ какъ государственная служба, о которой идетъ рѣчь неизбѣжно будетъ относиться къ сферѣ исполнительной или судебной власти, то совмѣщеніе ея съ депутатскими обязанностями было бы отступленіемъ отъ принципа раздѣленія властей. Это отступленіе тѣмъ менѣе допустимо, что миссія современныхъ представительныхъ собраній не ограничивается одною законодательною дѣятельностью; они, кромѣ того, контролируютъ исполнительную власть; можно слѣдовательно опасаться, что этотъ контроль не будетъ осуществляться съ надлежащей независимостью депутатами, входящими въ составъ администраціи. Послѣднею мыслью проникнута та изъ республиканскихъ конституцій, которая, быть можетъ, наиболѣе стремилась держаться основныхъ принциповъ, а именно—конституція III года республики. Ея ст. 47 гласитъ: «Признается несовмѣстимымъ званіе члена Законодательнаго Корпуса съ осуществленіемъ какой-либо другой общественной обязанности, исключая должности архиваріуса республики [1])».

---

[1]) Достойно замѣчанія, что Прево-Парадоль высказывается въ этомъ случаѣ въ пользу безусловной несовмѣстимости (*La France nouvelle*, кн. I, гл. III, стр. 87): „Особенно важно, чтобы въ демократическомъ государствѣ никакое должностное лицо не засѣдало въ нижней палатѣ, которая должна вотировать жалованье чиновникамъ, контролировать ихъ дѣйствія и оставаться, какъ по формѣ, такъ и по сущности, безусловно независимой отъ исполнительной власти“.

Но можно представить также очень серьезные доводы въ пользу противоположнаго рѣшенія. Во первыхъ существуетъ цѣлая категорія должностныхъ лицъ, которыя, въ силу самаго свойства парламентскаго образа правленія, призваны быть одновременно чиновниками и депутатами (или сенаторами): мы говоримъ о министрахъ, а также, по крайней мѣрѣ согласно одному изъ существующихъ взглядовъ, и о младшихъ государственныхъ секретаряхъ. Но даже и по отношенію ко многимъ другимъ общественнымъ должностямъ возникаетъ вопросъ разумно-ли преграждать носителямъ ихъ доступъ въ парламентъ? Что касается лицъ, добившихся долгимъ трудомъ и серьезными научными занятіями высокихъ государственныхъ постовъ, признаніе ихъ обязанностей несовмѣстимыми съ званіемъ депутата равносильно полному устраненію ихъ отъ парламентской дѣятельности, такъ какъ они не пожелаютъ, а часто и не будутъ имѣть возможности, не нарушая своего семейнаго долга, бросить мѣсто, добытое всей предшествующей служебной карьерой, ради депутатскаго мандата, возобновленіе котораго всегда проблематично.

Между тѣмъ въ странѣ, гдѣ широко распространено стремленіе къ государственной службѣ, такія лица составляютъ значительную часть интеллигенціи; поэтому ихъ присутствіе въ парламентѣ, въ палатѣ депутатовъ, желательно. Закрыть для нихъ доступъ въ нее значитъ оставить безъ необходимаго противовѣса все болѣе и болѣе возрастающее вліяніе политикановъ по профессіи. Не лучше-ли было-бы признать государственную службу совмѣстимой съ депутатскимъ полномочіемъ, чтобы чиновники могли добиваться и осуществлять его въ полной увѣренности, что, въ случаѣ надобности, они могутъ снова занять свои прежніе посты, такъ какъ они покинули ихъ только временно, а не окончательно? Это особенно вѣрно по отношенію къ должностнымъ лицамъ, обязанности которыхъ носятъ чисто профессіональный характеръ и не имѣютъ прямого отношенія къ политикѣ: инженерамъ, профессорамъ и т. п.

Большинство французскихъ монархическихъ конституцій открывало доступъ въ палату депутатовъ государственнымъ должностнымъ лицамъ. Примѣръ этому подала конституція VIII года республики, объявивъ только однихъ сенаторовъ (ст. 18) лишенными навсегда права занимать какую-бы то ни было государственную должность [1]). Хар-

[1]) Евг. Пьерръ (*Traité de droit politique électoral et parlementaire*, n° 337) упоминаетъ о статьѣ 7 закона 10 ноября 1799 г., „какъ открывавшей доступъ въ палату агентамъ исполнительной власти“. Но этотъ законъ (19 брюмера VIII года) былъ первымъ актомъ обоихъ Совѣтовъ послѣ-

тія 1814 г. и избирательный законъ 1817 г. также не устанавливали никакой несовмѣстимости. Послѣ іюльской революціи, избирательный законъ 19 апрѣля 1831 г. призналъ нѣсколько случаевъ несовмѣстимости, но очень немного. Въ ст. 64 было сказано только слѣдующее: «Обязанности депутата признаются несовмѣстимыми съ должностями префекта, подъ-префекта, генеральнаго сборщика, простыхъ сборщиковъ и казначеевъ». Вслѣдствіе этого, при Людовикѣ-Филиппѣ, палата депутатовъ была наводнена чиновниками; измѣненіе этого порядка и прекращеніе такого злоупотребленія было одною изъ реформъ, на которой наиболѣе настаивала оппозиція. Эту реформу называли тогда *парламентской* въ отличіе отъ избирательной [1]).

Вполнѣ понятно почему конституція 1848 г. поспѣшила осуществить ее. Однако она не довела ея, какъ этого можно было опасаться, до системы безусловной несовмѣстимости. Хотя статья 28 и начиналась слѣдующими словами: «Всякая государственная служба, *оплачиваемая жалованьемъ*, несовмѣстима съ полномочіемъ представителя»; но въ концѣ прибавлялось, что «исключенія изъ этого правила будутъ опредѣлены органическимъ избирательнымъ закономъ». Эти исключенія были установлены статьями 85 и 86 закона 15 марта 1849 г.; они коснулись слѣдующихъ должностныхъ лицъ: министровъ, главнокомандующаго національной гвардіей Сенскаго департамента, генеральныхъ прокуроровъ кассаціоннаго и аппеляціоннаго суда въ Парижѣ, сенскаго префекта, гражданъ, на которыхъ было бы возложено временное командованіе арміей (на срокъ, не превышающій шесть мѣсяцевъ) или выполненіе чрезвычайной миссіи, какъ внутри, такъ и внѣ Франціи, профессоровъ, получившихъ

государственнаго переворота; вотируя этотъ законъ, они отрекались отъ власти въ пользу комиссіи и устанавливали временное правительство: см. т. I, стр. 406. Ст. 7 дѣйствительно гласила, что члены обоихъ Совѣтовъ, которые были съ той минуты отсрочены, могли „не теряя званія народныхъ представителей, занимать мѣста министровъ, дипломатическихъ агентовъ, делегатовъ консульской Исполнительной Комиссіи и всякія другія должности. Они даже приглашаются занимать эти мѣста ради общаго блага“. Но это было временное постановленіе; окончательная система явилась результатомъ конституціи VIII года. Что касается сенаторовъ, то несовмѣстимость ихъ должности, признанная конституціей VIII года, была отмѣнена сенатусъ-консультомъ 16 термидора X года (ст. 64): „Сенаторы могутъ быть консулами, министрами, членами ордена почетнаго легіона, инспекторами общественныхъ школъ и могутъ исполнять чрезвычайныя и временныя миссіи“.

[1]) См. т. I, стр. 211.

каѳедры по конкурсу или по предложенію своихъ сослуживцевъ, если эти профессора читаютъ лекціи въ томъ же городѣ, гдѣ засѣдало Національное Собраніе, и наконецъ чиновниковъ, принадлежавшихъ къ такой корпораціи или такому вѣдомству, гдѣ различіе между должностью и чиномъ установлено закономъ. Эта система, основанная на разнообразныхъ соображеніяхъ, принимала во вниманіе главнымъ образомъ матерьяльную возможность для чиновника-депутата не прерывать исполненія своихъ обязанностей.

Вторая Имперія, какъ это ни странно, вернулась къ системѣ безусловной несовмѣстимости. Органическій декретъ 2 февраля 1852 г., на подвергавшійся измѣненію въ этомъ пунктѣ до конца имперіи, гласилъ (ст. 29): «Всякая оплачиваемая общественная должность несовмѣстима съ полномочіями депутата Законодательнаго Корпуса».

Законъ 30 ноября 1875 г. вернулся къ системѣ, принятой конституціей 1848 г., только слегка измѣнивъ ее. Прежде всего онъ провозглашаетъ слѣдующій общій принципъ (ст. 8): «Общественная должность, *оплачиваемая изъ средствъ казначейства*, несовмѣстима съ депутатскимъ полномочіемъ [1]). Затѣмъ слѣдуютъ исключенія; они многочисленнѣе, чѣмъ въ 1848 г. [2]), и главнымъ основаніемъ для нихъ уже не служитъ соображеніе относительно матерьяльной возможности для чиновника, сдѣлавшагося депутатомъ не прерывать своихъ служебныхъ занятій; хотя изъ высшихъ должностныхъ лицъ несовмѣстимость признана только для находящихся въ Парижѣ, но это объясняется невозможностью постоянной отлучки для чиновниковъ, занимающихъ такого рода посты [3]); однако даже и въ этихъ

---

[1]) Изъ списка этого текста вытекаетъ, что несовмѣстимость создается не самою должностью; необходимо, чтобы сюда присоединилось еще жалованье, выплачиваемое изъ средствъ казначейства; конституція 1848 г. довольствовалось всякаго рода жалованьемъ.

[2]) Среди нихъ не встрѣчается только единственная категорія чиновниковъ, упомянутая въ ст. 86 закона 15 марта 1849 года,—чиновниковъ по отношенію къ которымъ законъ устанавливаетъ различіе между должностью и чиномъ. Это впрочемъ понятно: главнѣйшіе изъ этихъ чиновниковъ—офицера арміи и флота, лишенные въ настоящее время права быть депутатомъ.

[3]) Законъ 30 ноября 1875 г., ст. 8: „Исключаются изъ предшествующихъ постановленій должности: министра, младшаго государственнаго секретаря, посланника, уполномоченнаго посла, сенскаго префекта, префекта полиціи, старшаго президента кассаціоннаго суда, старшаго президента счетной палаты, старшаго президента парижскаго аппеляціоннаго суда, генеральнаго прокурора при кассаціонномъ судѣ, генеральнаго прокурора при счетной палатѣ, генеральнаго прокурора при

случаяхъ главную роль играетъ, повидимому, соображеніе о бо́льшемъ служебномъ значеніи чиновника пребывающаго въ Парижѣ.

Логическимъ дополненіемъ къ закону о несовмѣстимости служитъ постановленіе статьи II: «Всякій депутатъ, назначенный на оплачиваемую должность [1]), перестаетъ принадлежать палатѣ, если онъ приметъ назначеніе». Такое рѣшеніе выходитъ за предѣлы основного положенія; дѣйствительно, оно обнимаетъ не только должности, несовмѣстимыя съ депутатскимъ полномочіемъ, но также и такія, которыя, хотя и оплачиваются, но признаются въ видѣ исключенія, совмѣстимыми съ нимъ. Назначеніе депутата на подобную должность всегда возбуждаетъ нѣкоторыя сомнѣнія: можно опасаться, чтобы онъ не воспользовался къ своей личной выгодѣ тѣмъ вліяніемъ на правительство, какое доставитъ ему избраніе въ законодательный корпусъ. Если принятая имъ должность совмѣстима съ званіемъ депутата, то необходимо, чтобы онъ доказалъ неосновательность всегда возможныхъ обвиненій, вторичнымъ избраніемъ въ представители; согласно этому, статья II заканчивается слѣдующими словами: «Назначенный на должность можетъ быть избранъ вновь депутатомъ, если занятый имъ постъ совмѣстимъ съ полномочіями народнаго представителя. Депутаты, назначенные министрами или младшими государственными секретарями, не подлежатъ переизбранію». Послѣднее постановленіе вполнѣ раціонально, какъ на это ясно было указано нами выше [2]).

Въ излагавшейся нами до сихъ поръ теоріи парламентской несовмѣстимости однимъ изъ опредѣляющихъ условій ея всегда являлось депутатское полномочіе, а другимъ—государственная служба. Ника-

---

парижскомъ судѣ, архіепископа, епископа и пастора, предсѣдательствующаго въ консисторіи консисторіальнаго округа, въ главномъ административномъ пунктѣ котораго находятся болѣе двухъ пасторовъ, главный раввинъ центральной консисторіи, главный раввинъ парижской консисторіи“.— Ст. 9, „Равнымъ образомъ исключаются изъ постановленій ст. 8: 1° профессора, занимающіе каѳедры по конкурсу или по представленію тѣхъ корпорацій, въ которыхъ открывались вакантныя мѣста; 2° лица, на которыхъ возложено выполненіе временной миссіи. Всякая миссія, продолжающаяся болѣе шести мѣсяцевъ, перестаетъ быть временной и подпадаетъ подъ дѣйствіе статьи 8 этого закона“.

[1]) Буквальный списокъ этой статьи не требуетъ, чтобы жалованье, связанное съ должностью, выплачивалось изъ средствъ казначейства; но я думаю, что ее слѣдуетъ понимать въ этомъ смыслѣ. Нельзя допустить, чтобы законодатель измѣнилъ въ статьѣ II правило, которое онъ установилъ въ статьѣ 8.

[2]) См. т. I, стр. 112.

кая профессія и никакое частное занятіе не считались несовмѣстимыми съ законодательными обязанностями; это, повидимому, вытекало какъ изъ принципа равенства всѣхъ гражданъ предъ закономъ, такъ и изъ признанія свободы труда и промышленности. Но законодательство очевидно стремится выйти изъ этихъ рамокъ и распространить предписанія о несовмѣстимости и на другихъ лицъ, помимо чиновниковъ.

Такими лицами являются прежде всего комерсанты или промышленники, заключившіе съ государствомъ контракты о перевозкѣ, о производствѣ различныхъ работъ или поставокъ. Сдѣлавшись депутатами, они соединили бы въ своемъ лицѣ два трудно согласимыхъ стремленія. Въ качествѣ одной изъ договаривающихся сторонъ, они заинтересованы въ томъ, чтобы добиться денежныхъ условій, наиболѣе выгодныхъ для нихъ лично; въ качествѣ членовъ палаты они могутъ оказывать нѣкоторое вліяніе на дѣйствія правительства; наконецъ они принимаютъ участіе въ вотированіи финансовыхъ законовъ, согласно которымъ государство будетъ расплачиваться съ ними же. Можно опасаться, что человѣкъ не всегда будетъ способенъ на такое раздвоеніе и что интересы комерсанта будутъ порой вліять на его вотумъ, какъ законодателя.

Затѣмъ слѣдуютъ лица, хотя и не состоящія на государственной службѣ, но занимающія мѣста администраторовъ или директоровъ въ бо́льшихъ желѣзнодорожныхъ и пароходныхъ компаніяхъ или кредитныхъ учрежденіяхъ, составляющихъ дѣйствительно огромную соціальную силу въ современномъ обществѣ, не смотря на то, что юридически они являются простыми частными компаніями. Ихъ могущество, фактически, по крайней мѣрѣ отчасти, создается государственными концессіями, доставляющими имъ, путемъ законодательныхъ мѣръ, монополіи, привилегіи или субсидіи. Прибавимъ къ этому, что государство оставляетъ за собой въ такихъ случаяхъ право назначать тѣхъ или другихъ главныхъ служащихъ въ этихъ компаніяхъ. Спрашивается, послѣ этого не слѣдуетъ ли уподобить такихъ служащихъ, въ вопросѣ о несовмѣстимости, государственнымъ должностнымъ лицамъ?

Вопросъ этотъ возникъ не со вчерашняго дня. Онъ даже былъ рѣшенъ въ очень опредѣленномъ смыслѣ избирательнымъ закономъ 16 марта 1849 г. Статья 81 этого закона объявляла лишенными права быть депутатами: «1° лицъ, служащихъ поставщиками для казны или взявшихъ подрядъ на общественныя работы; 2° директоровъ и администраторовъ желѣзныхъ дорогъ». Законъ прибавляетъ:

«Всякій депутатъ, взявшій казенную поставку, принявшій мѣсто директора или администратора желѣзной дороги, или заинтересованный въ какомъ-либо предпріятіи, по поводу котораго состоялся вотумъ Національнаго Собранія, будетъ считаться подавшимъ отставку. Всякая торговая сдѣлка, заключенная правительствомъ съ членомъ законодательнаго собранія въ теченіе шести мѣсяцевъ послѣ истеченія срока его полномочій, недѣйствительна». Читатель видитъ, что здѣсь установлялось нѣчто большее, нежели несовмѣстность, всегда позволяющая выбирать между депутатскимъ полномочіемъ и службою: въ первомъ случаѣ выборы признавались недѣйствительными; во второмъ депутатъ лишался своихъ полномочій.

Эти постановленія не вошли въ законъ 30 ноября 1875 г. Но въ послѣдующее время они были отчасти возстановлены въ формѣ отдѣльныхъ нормъ. Такъ, въ законѣ 30 іюля 1883 г., касающемся организаціи почтоваго сообщенія между Гавромъ и Ньюйоркомъ, а также между Франціей, Антильскими островами и Мексикой, находится слѣдующее постановленіе: «Вслѣдствіе субсидіи, дарованной государствомъ, запрещается членамъ палаты депутатовъ и сената, подъ угрозою потери ихъ полномочій, входить въ составъ административнаго или наблюдательнаго совѣта общества, получившаго эту концессію» [1]). Законъ 20 ноября 1883 г. (ст. 5), одобрившій конвенцію, заключенную министромъ общественныхъ работъ съ желѣзнодорожной компаніей «Парижъ, Ліонъ, Средиземное море», также объявляетъ, «что всякій сенаторъ или депутатъ принявшій должность администратора въ этой компаніи, будетъ считаться вышедшимъ въ отставку и подлежитъ переизбранію». Первый изъ этихъ законовъ устанавливаетъ полную несовмѣстность; второй не идетъ такъ далеко: онъ только примѣняетъ къ предусмотрѣнному имъ случаю правило, установленное въ статьѣ II закона 30 ноября 1875 г. по отношенію къ государственнымъ должностямъ, несовмѣстнымъ съ депутатскимъ полномочіемъ.

Такимъ образомъ постепенно подготовляется общая регламентація. Мы находимъ ее въ законопроектѣ, внесенномъ въ палату депутатовъ министромъ юстиціи 14 ноября 1895 г. Первая статья этого проекта гласитъ: «Осуществленіе законодательнаго мандата несовмѣстно: 1° съ должностью директора или администратора кредитныхъ

---

[1]) См. изложеніе мотивовъ законопроекта, внесеннаго въ палату депутатовъ 19 ноября 1895 г. хранителемъ печати. Рикаромъ (*Journal officiel* отъ 15, *Débats parlementaires*, стр. 2329, *Journal officiel* отъ 20 декабря, *Documents parlementaires*, стр. 1472).

или промышленныхъ учрежденій, въ которыхъ эти должности замѣщаются по назначенію государства; 2° съ положеніемъ собственника, директора, управителя, администратора или контролера финансоваго или промышленнаго предпріятія, получающаго субсидію отъ правительства; 3° съ положеніемъ подрядчика по казенной поставкѣ или перевозкѣ, по работамъ въ пользу казны, и всякимъ другимъ казеннымъ подрядамъ» [1]). Этотъ проектъ менѣе суровъ, чѣмъ законъ 1849 г., такъ какъ имъ провозглашается простая несовмѣстность [2]), но область примѣненія его шире, такъ какъ онъ обнимаетъ большее число должностей.

Намъ остается указать еще одинъ случай несовмѣстности, хотя не предусмотрѣнный ни конституціей, ни законами, но тѣмъ не менѣе не подлежащій сомнѣнію. Рѣчь идетъ о несовмѣстности депутатскихъ полномочій съ сенаторскими и обратно. Никто изъ гражданъ не можетъ быть одновременно членомъ обѣихъ палатъ, сенаторомъ и вмѣстѣ съ тѣмъ депутатомъ. Въ конституціяхъ нѣкоторыхъ странъ имѣются прямыя постановленія въ этомъ смыслѣ [3]); но при отсутствіи законодательныхъ текстовъ, достаточно общихъ соображеній, чтобы притти къ тому же заключенію. Совмѣщеніе этихъ двухъ функцій невозможно не только фактически (такъ какъ одинъ и тотъ же человѣкъ

---

[1]) *Journal officiel* отъ 10 декабря. Изложеніе мотивовъ, *Documents parlementaires*, стр. 1472.

[2]) Дѣйствительно, вотъ текстъ статей 2 и 3: „Ст. 2. Лица, указанныя въ предъидущей статьѣ, въ случаѣ если они будутъ избраны сенаторами или депутатами, должны въ восьмидневный срокъ послѣ провѣрки полномочій сдѣлать выборъ между законодательнымъ мандатомъ и вышеозначенными должностями или званіями. Въ случаѣ, если въ этотъ срокъ ими не будетъ сдѣлано никакого заявленія, они считаются отказавшимися отъ осуществленія ихъ мандата и признаются вышедшими въ отставку". (читатель видитъ, что это рѣшеніе обратно тому, которое постановлено статьею 8 закона 30 ноября 1875 г. по отношенію къ несовмѣстнымъ государственнымъ должностямъ).—Ст. 3: „Всякій сенаторъ или депутатъ, принявшій должность или пріобрѣвшій званіе, предусмотрѣнныя статьею 1, будетъ считаться вышедшимъ въ отставку, если въ восьмидневный срокъ послѣ принятія должности или пріобрѣтенія званія онъ не откажется отъ первой или не утратитъ званія, влекущаго за собой несовмѣстность". Этотъ текстъ даетъ также рѣшеніе, отличающее отъ постановленнаго статьею 11 закона 30 ноября 1875 г. относительно несовмѣстныхъ государственныхъ должностей.

[3]) Конституціонная Хартія Португаліи отъ 29 апрѣля 1826 г., ст. 30 „Никто не можетъ быть одновременно членомъ обѣихъ палатъ".—Италія, *Основной Статутъ* 4 марта 1848 г. ст. 64: и никто не можетъ быть одновременно сенаторомъ и депутатомъ".

не можетъ присутствовать одновременно въ двухъ палатахъ, принимать дѣйствительное участіе въ ихъ засѣданіяхъ), но и юридически, такъ какъ двѣ отдѣльныя другъ отъ друга палаты могутъ явиться только при неодинаковомъ ихъ составѣ. Съ другой стороны однако «ничто не мѣшаетъ гражданину, состоящему въ данное время депутатомъ, быть избранному сенаторомъ, или сенатору быть избранному депутатомъ. Но когда новое избраніе, надлежащимъ образомъ провѣренное, принято депутатомъ или сенаторомъ, то въ силу этого самого они перестаютъ быть членами тѣхъ палатъ къ которымъ до тѣхъ поръ принадлежали [1]).

IV.

Что касается способа избранія депутатовъ, то въ этомъ вопросѣ я ограничусь выясненіемъ однихъ ррководящихъ принциповъ. Намъ предстоитъ разсмотрѣть во первыхъ, вопросъ объ избирательныхъ округахъ и числѣ депутатовъ, за которыхъ можетъ вотировать каждый избиратель: этимъ опредѣлится общее число членовъ, составляющихъ законодательное собраніе; а во вторыхъ — процедуру самихъ выборовъ, тѣ формы, въ которыхъ происходитъ подача голосовъ въ каждой избирательной коллегіи.

По отношенію къ первому вопросу, французское публичное право, уже въ теченіе многихъ лѣтъ, колеблется между двумя главными системами: системой вотированія по списку, при чемъ избирательнымъ округомъ является цѣлый департаментъ, — и системою одноименнаго вотума при болѣе мелкихъ избирательныхъ округахъ, которыми чаще всего являются административныя подраздѣленія департамента, его arrondissements. Въ первомъ случаѣ избирательная коллегія призывается къ выбору не одного, а нѣсколькихъ депутатовъ, пропорціально числу жителей даннаго округа, и каждый избиратель имѣетъ право внести въ свой бюллетень столько именъ, сколько назначается его округомъ депутатовъ; такимъ образомъ онъ составляетъ *списокъ* кандидатовъ, за которыхъ подаетъ свой голосъ. При системѣ одноименнаго вотума, избирательная коллегія назначаетъ, напротивъ того, только одного депутата, и каждый избиратель вотируетъ слѣдовательно лишь за одного кандидата.

Со времени введенія во Франціи всеобщаго избирательнаго права, эти двѣ системы выборовъ періодически смѣняли одна другую. Сна-

---

[1]) Eug. Pierre, *traité de droit politique électoral et parlementaire*, n°s 169 и 313.

чала были установлены, декретомъ 5 марта 1849 г., выборы по списку и по департаментамъ; они были удержаны и закономъ 15 марта 1849 г. Конституція 1852 г., напротивъ того, запретила ихъ [1]), и это запрещеніе было подтверждено конституціей 21 мая 1870 г. [2]). Въ 1870—71 г. правительство Національной Обороны возстановило законъ 15 марта 1849 г., т. е. вотированіе по списку, для выборовъ въ Національное Собраніе; тѣмъ же порядкомъ происходили всѣ частные выборы въ Національное Собраніе въ періодъ отъ 1871 до 1876 г. Органическій Законъ 30 ноября 1875 г., напротивъ того, установилъ одноименные выборы по округамъ [3]). Законъ 16 іюня 1885 г. снова возстановилъ выборы по списку и по департаментамъ. Наконецъ законъ 13 февраля 1889 г. еще разъ вернулся къ системѣ одновременнаго вотированія по округамъ. Но противоположная система сохранила многочисленныхъ сторонниковъ, и въ палату депутатовъ не разъ вносились предложенія о ея возстановленіи. Уже одно непрерывное чередованіе этихъ двухъ системъ показываетъ, что у каждой изъ нихъ имѣются свои неоспоримыя достоинства и не менѣе несомнѣнные недостатки.

Въ пользу выборовъ по списку можно выставить нѣсколько соображеній [4]):

1° Они увеличиваютъ и какъ бы возвышаютъ право каждаго избирателя, давая ему возможность принимать участіе въ избраніи не одного, а нѣсколькихъ депутатовъ.

2° Они естественно придаютъ выборамъ бо̀льшее политическое значеніе и бо̀льшую цѣнность. Чтобъ получить въ свою пользу большинство голосовъ цѣлаго департамента, кандидату или группѣ кандитатовъ необходимо расширить свою программу, стать на болѣе общую точку зрѣнія, выйти изъ тѣсной области исключительно мѣстныхъ интересовъ. Большинство вопросовъ, интересующихъ цѣлый департаментъ, всегда болѣе или менѣе связаны съ вопросами,

---

[1]) Ст. 36: „Депутаты избираются всеобщею подачею голосовъ, но не по списку“.—Такъ какъ ст. 35 постановляла, что каждые 25 тысячъ избирателей должны были назначать одного депутата, то избирательные округа выкраивались произвольно, при чемъ иногда соединялись, иногда разбивались на части административные округа.

[2]) Ст. 31, тождественная со ст. 36 конституціи 1852 г.

[3]) Ст. 14: „Члены палаты депутатовъ назначаются одноименнымъ вотумомъ; каждый округъ избираетъ одного депутата“.

[4]) Они изложены съ большою ясностью и силою въ докладѣ Констана, прочитанномъ въ палатѣ депутатовъ въ засѣданіи 6 іюля 1885 г. (*Journal officiel* отъ 7 іюня, *Débats parlementaires* стр. 1016).

затрогивающими интересы всей страны. Вслѣдствіе этого, выборы по списку даютъ, повидимому, возможность, высказаться главнымъ теченіямъ общественнаго мнѣнія, а потому должны служить наилучшимъ средствомъ для составленія того сильнаго и сплоченнаго большинства, которое необходимо для успѣшнаго функціонированія парламентскаго образа правленія.

3° Выборы по списку лучше, нежели выборы по округамъ, обезпечиваютъ свободу вотума и затрудняютъ подкупъ избирателей. Административное давленіе труднѣе осуществляется по отношенію къ болѣе обширному избирательному округу; щедрыя обѣщанія и всякаго рода сдѣлки, къ которымъ кандидатъ можетъ прибѣгать, чтобъ пріобрѣсть голоса, должны исчезнуть сами собою, когда избирательный округъ обнимаетъ цѣлый департаментъ, уже по одному тому, что денежные расходы становятся въ такомъ случаѣ слишкомъ значительными.

4° При одной этой системѣ возможна комбинація, пользующаяся въ настоящее время значительной поддержкой общественнаго мнѣнія, а именно—представительство меньшинства или такъ называемое *пропорціональное представительство*, о которомъ я скажу нѣсколько словъ ниже. Очевидно, что, когда избирательная коллегія назначаетъ лишь одного депутата, послѣдній необходимо долженъ представлять собою большинство.

Изъ всѣхъ этихъ преимуществъ, приписываемыхъ системѣ выборовъ по списку, одни—безспорны, другія—болѣе или менѣе сомнительны; но этотъ способъ голосованія имѣетъ также и свои несомнѣнные недостатки; они бросаются въ глаза, лишь только мы перейдемъ отъ теоріи къ практикѣ. Дѣйствительно, голосованіе по спискамъ—очень тонкое и усовершенствованное орудіе, довольно плохо приспособленное къ всеобщей подачѣ голосовъ; оно непригодно для огромнаго числа избирателей. Многіе изъ нихъ, быть можетъ большинство, не имѣютъ самостоятельнаго представленія о кандидатахъ, выступающихъ въ данномъ департаментѣ; они не могутъ слѣдовательно руководиться собственнымъ выборомъ при составленіи списка именъ, за которыя будутъ подавать свои голоса, и не могутъ подвергнуть контролю списки, составленные избирательными комитетами различныхъ партій. На практикѣ рѣшающее значеніе въ такихъ спискахъ имѣютъ первыя имена *(la tête de liste*, какъ говорятъ французы), имена лицъ, тщательно избираемыхъ каждой партіей изъ среды людей, пользующихся наибольшею извѣстностью въ департаментѣ. Подъ прикрытіемъ этихъ послѣднихъ проходятъ

остальные кандидаты, за которыхъ многіе избиратели вотируютъ, не зная ихъ. Такимъ образомъ искажается самая сущность представительнаго образа правленія, какъ она была разъяснена нами выше [1]). Если вѣрно, что этотъ образъ правленія необходимо предполагаетъ для каждаго избраннаго депутата полную свободу рѣшенія, право измѣнить подъ вліяніемъ парламентскихъ преній мнѣнія, заявленныя имъ передъ избирателями, то съ другой стороны необходимо, чтобы и избиратели знали хорошо личныя свойства кандидата, а не только его политическія мнѣнія, высказанныя въ общей и неопредѣленной формѣ въ день выборовъ.

Главное преимущество системы одноименныхъ выборовъ—въ томъ, что она осуществима практичееки; она дѣлаетъ возможнымъ и почти обезпечиваетъ личный выборъ со стороны избирателей. Она доступна для всѣхъ. Кандитаты, выступающіе въ данномъ округѣ, въ большинствѣ случаевъ не будутъ пришлыми людьми; обыкновенно они извѣстны всѣмъ; это первое условіе ихъ успѣха. Каждый избиратель, вотируя за одного изъ нихъ, выбираетъ человѣка, которому довѣряетъ. Безъ сомнѣнія, выборы по округамъ суживаютъ избирательный горизонтъ: преобладающую роль будутъ часто играть при нихъ чисто мѣстные интересы; но это не должно не нравиться тѣмъ, кто желаетъ положить въ основу законодательныхъ собраній представительство интересовъ. Съ другой стороны, при этой системѣ лучше обезпечивается представительство городовъ, нежели при выборахъ по списку, такъ какъ въ послѣднемъ случаѣ городскіе голоса тонутъ въ деревенскихъ. Наконецъ, можно утверждать, что съ развитіемъ дешевой ежедневной прессы, всякій важный общественный вопросъ, стоящій на очереди, привлечетъ къ себѣ вниманіе окружныхъ избирательныхъ коллегій, такъ же какъ и департаментскихъ. Остается соображеніе о большей легкости административнаго давленія и подкупа; но провѣрка полномочій даетъ законодательнымъ собраніямъ возможность успѣшно бороться съ ними.

Правда, одноименный вотумъ не допускаетъ представительства меньшинства. Но мнѣ кажется, что это изобрѣтеніе—очень сомнительнаго достоинства и что оно даже несогласно съ истинными началами французскаго государственнаго права. Злоупотребляя терминомъ *представительство*, защитники этой системы исходятъ изъ той идеи, что всякое представительное собраніе должно быть точной копіей, въ уменьшенномъ масштабѣ, представляемаго имъ изби-

---

[1]) См. т. I, стр. 55 и слѣд., а также стр. 294.

рательнаго корпуса [1]), вслѣдствіе чего въ этомъ собраніи должны найти свое представительство не только большинство, но также и меньшинство или, скорѣе, различныя фракціи, различныя партіи, на которыя подраздѣляется избирательный корпусъ,—соотвѣтственно ихъ численности,—если только онѣ составляютъ сколько-нибудь замѣтную величину. Такъ какъ вотированіе по избирательнымъ округамъ является единственно возможною формою выборовъ, то только при условіи назначенія каждымъ округомъ достаточнаго числа депутатовъ, можетъ осуществиться это пропорціональное распредѣленіе представителей. Послѣдніе не могутъ принадлежать всѣ большинству; нѣкоторая часть ихъ должна по справедливости быть предоставлена меньшинству.

Я нахожу, что въ разсужденіяхъ этого рода кроется несомнѣнный софизмъ. При представительномъ образѣ правленія, представительство народа его избранниками является не цѣлью, а только средствомъ. Цѣль, это—осуществленіе народнаго самодержавія; осуществленіе же народнаго самодержавія принадлежитъ всецѣло большинству націи. Депутаты — простое орудіе, средство, съ помощью котораго происходитъ это осуществленіе тамъ, гдѣ отсутствуетъ прямой образъ правленія; слѣдовательно нѣтъ никакого нарушенія основныхъ началъ конституціоннаго права и никакой несправедливости въ томъ, что они всѣ принадлежатъ большинству. Еслибы функціонировалъ прямой образъ правленія, то всякое рѣшеніе зависѣло бы всецѣло отъ большинства; почему же не должно быть того же самаго при представительномъ образѣ правленія? Мы знаемъ, что при *референдумѣ* принимаются во вниманіе лишь желанія большинства націи; одно это большинство назначаетъ высшее должностное лицо тамъ, гдѣ назначеніе его зависитъ отъ народнаго избранія; почему же этому большинству не назначать и того корпуса уполномоченныхъ, которымъ осуществляется законодательная власть?

Пропорціональное представительство можно было бы разсматривать, какъ право, только въ томъ случаѣ, еслибы представительства было личнымъ правомъ гражданъ; тогда, при практической невозможности

---

[1]) Въ интересной статьѣ Жоржа Лелуара (G. Leloir, 1893 *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, стр. 247) мы находимъ слѣдующую характерную фразу изъ письма нѣкоего Berthoud изъ Невшателя въ *Женевскую Газету (Journal de Genève)*: „Въ Швейцаріи никто не осмѣлится утверждать, что представительное собраніе не должно быть по возможности точнымъ отраженіемъ представляемаго имъ избирательнаго корпуса“.

безконечнаго дробленія представителей, представительство меньшинства являлось бы неизбѣжнымъ. Но мы уже отвергли этотъ взглядъ на представительство и показали, что право назначать народныхъ уполномоченныхъ принадлежитъ составу избирателей, какъ коллективному цѣлому, что дѣленіе избирательнаго корпуса на многочисленныя коллегіи—результатъ простой практической необходимости, и что оно не даетъ никакихъ самостоятельныхъ правъ этимъ послѣднимъ; онѣ поставляютъ свои рѣшенія всегда отъ имени всего избирательнаго корпуса [1]).

Не вытекая логически изъ основныхъ началъ государственнаго права, пропорціональное представительство меньшинства, санкціонированное закономъ, повлекло бы къ очень важнымъ неудобствамъ въ странахъ съ парламентскимъ образомъ правленія. Дѣйствительно, оно неминуемо сопровождалось бы дѣленіемъ законодательныхъ собраній на все болѣе и болѣе многочисленныя группы и партіи, а такое дѣленіе—одно изъ самыхъ неблагопріятныхъ условій для нормальнаго и правильнаго функціонированія парламентскаго образа правленія. Безъ сомнѣнія, это безконечное дробленіе партій—въ значительной степени продуктъ соціальныхъ условій нашего времени [2]); но содѣйствіе ему законодательными мѣрами все таки нельзя было бы признать благоразумнымъ.

Идея пропорціональнаго представительства составляетъ въ моихъ глазахъ несомнѣнное заблужденіе въ сферѣ общественной науки. Быть можетъ, она обязана своимъ успѣхомъ довольно грубому, но весьма распространенному взгляду о томъ личномъ вліяніи и высокомъ достоинствѣ, какія сообщаетъ депутату его пребываніе въ стѣнахъ парламента. Такимъ образомъ національное представительство является, въ современныхъ демократіяхъ, какъ бы совокупностью извѣстнаго числа должностей, которыми располагаетъ самъ народъ и въ распредѣленіи которыхъ каждая партія желала бы имѣть соотвѣтствующее участіе. Какъ бы то ни было, но пропорціональное представительство встрѣчаетъ замѣтное сочувствіе въ самыхъ различныхъ странахъ. Оно постепенно завладѣваетъ швейцарскими кантонами: оно уже введено въ Тессинскомъ, Женевскомъ и Невшательскомъ [3]), а въ самое послѣднее время также и въ кантонѣ

---

[1]) Ст. т. I, стр. 177, 186.

[2]) См. т. I, стр. 141.

[3]) См. уже цитированную статью Лелуара въ *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, стр. 237 и слѣд.

Цугъ [1]); оно функціонировало въ Даніи отъ 1855 до 1866 года при выборахъ въ риксрадъ и санкціонировано конституціей 1866 г., которая предписала его и для выборовъ въ ландстингъ [2]); Португалія ввела его избирательнымъ закономъ 21 мая 1884 г. [3]), а Испанія—избирательнымъ закономъ 26 іюня 1890 г. [4]); оно фигурировало также въ числѣ нововведеній, предложенныхъ и энергически отстаивавшихся бельгійскимъ правительствомъ во время долгаго и тщательнаго пересмотра бельгійской конституціи; но въ Бельгію ему, однако, не удалось проникнуть. Правда, можно указать на прецедентъ въ противоположномъ направленіи, хотя и единственный въ своемъ родѣ, но не лишенный значенія, если принять во вниманіе страну, въ которой онъ имѣлъ мѣсто. Отъ 1867 и до 1885 г., въ Англіи въ нѣкоторыхъ округахъ было допущено представительство меньшинства (*the three cornered constituencies*); но она въ концѣ концовъ отказалась отъ этой системы и повидимому не вернется къ ней болѣе [5]). Во Франціи образовалось общество съ цѣлію пропагандировать представительство меньшинства и вліять на законодателя силою общественнаго мнѣнія; это общество издало интересные труды [6]), но предлагаемая имъ реформа, повидимому, не встрѣчаетъ сочувствія въ странѣ, и по очень понятной причинѣ.

Въ самомъ дѣлѣ, если мы оставимъ въ сторонѣ самый принципъ и обратимъ вниманіе на тѣ мѣры, которыя предлагались до сихъ поръ для его практическаго осуществленія, то мы увидимъ, что онѣ или очень произвольны или очень сложны. Вотъ главнѣйшія изъ нихъ:

Къ простѣйшимъ принадлежатъ *неполный вотумъ* и *собирательный вотумъ* (*le vote cumulatif*). Первый предполагаетъ, что данный округъ назначаетъ нѣсколькихъ депутатовъ по системѣ выборовъ по списку. Каждому избирателю дается право вотировать не за полный списокъ, заключающій столько именъ, сколько предстоитъ назначить депутатовъ, а лишь за извѣстное, число кандидатовъ, опредѣляемое закономъ. Всѣ остальныя депутатскія мѣста предоставля-

---

[1]) Конституція кантона Цугъ 31 января 1894 г., ст. 78 и ордонансъ отъ 1 сентября 1894 г., касающійся пропорціональной подачи голосовъ.

[2]) Dareste, *Les Constitutions modernes*, т. II, второе изд., стр. 11, ст. 40.

[3]) *Annuaire de législation étrangère*, 1885 г., стр. 438.

[4]) *Annuaire de législation étrangère*, 1891 г., стр. 423, ст. 22.

[5]) Anson, *Law and custom of the Constitution*, т. I[1], стр. 123.

[6]) *La représentation proportionnelle*, Этюды сравнительн. законод. и статист., Парижъ, 1888 г.

ются меньшинству, которое можетъ завладѣть ими, если оно хорошо дисциплинировано и его численность достигаетъ установленной закономъ цифры, необходимой для того, чтобы выборы были признаны дѣйствительными; впрочемъ, если большинство очень велико и настолько дисциплинировано, что сумѣетъ надлежащимъ образомъ распредѣлить свои голоса, то оно можетъ завладѣть всѣми мѣстами. Этой системѣ слѣдовали въ Англіи въ тѣхъ округахъ, гдѣ было допущено представительство меньшинства; эти округа назначали трехъ депутатовъ, но каждый избиратель могъ вотировать только за двоихъ; такимъ образомъ треть депутатскихъ мѣстъ была предоставлена меньшинству [1]). Эта-же система въ болѣе широкихъ размѣрахъ функціонируетъ въ настоящее время въ Испаніи [2]).

Собирательный вотумъ также предполагаетъ, что округъ назначаетъ нѣсколькихъ депутатовъ, и предоставляетъ каждому избирателю право подавать столько голосовъ, сколько избирается депутатовъ; но избиратель можетъ располагать этими голосами по своему усмотрѣнію: подать ихъ за различныхъ кандидатовъ и слѣдовательно вотировать за цѣлый списокъ, или же соединить всѣ голоса, которыми онъ располагаетъ, только на нѣкоторыхъ изъ кандидатовъ и даже всего на всего на одномъ изъ нихъ. Такимъ образомъ меньшинство, концентрируя всѣ свои голоса на одномъ кандидатѣ, можетъ удвоиться или утроиться въ числѣ и превзойти большинство, которое естественно будетъ стремиться къ проведенію въ депутаты всего своего списка кандидатовъ. Эта система допущена въ нѣкоторыхъ случаяхъ португальскимъ закономъ, устанавливающимъ для другихъ случаевъ неполный вотумъ [3]).

ЧИТАЛЬНЯ.

[1]) Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 122.

[2]) Законъ 26 іюня 1890 г., анализируемый въ *Ежегодникѣ иностраннаго законодательства* за 1891 г., стр. 422. Если округъ назначаетъ только одного депутата, то каждый избиратель имѣетъ право вотировать не болѣе какъ за одного кандидата; если же округъ посылаетъ нѣсколькихъ депутатовъ, то каждый избиратель можетъ вотировать только за число кандидатовъ, меньшее однимъ, двумя или тремя всего числа депутатовъ, подлежащаго избранію, смотря по тому, будетъ-ли это число отъ двухъ до четырехъ, болѣе четырехъ или болѣе восьми.

[3]) Законъ 21 мая 1884 г. (*Annuaire de legislation étrangère*, 1885 г., стр. 438): Ст. 1: „Избраніе депутатовъ португальской націи должно происходить слѣдующимъ образомъ: 1⁰ выборами по списку во всѣхъ округахъ, административными центрами которыхъ будутъ главные окружные города континента и прилегающихъ острововъ. Въ этихъ случаяхъ избирательные бюллетени въ округахъ съ тремя депутатами могутъ заключать не болѣе двухъ именъ; бюллетени въ округахъ съ четырьмя

Но все это только полумѣры. Для полнаго осуществленія пропорціональнаго представительства были предложены комбинаціи, болѣе соотвѣтствующія его основной идеѣ. Исходной точкой для нихъ служитъ ариѳметическое вычисленіе. Берется сумма всѣхъ законно поданныхъ голосовъ въ данномъ округѣ и дѣлится на число депутатовъ, подлежащихъ избранію; полученное частное, называемое *избирательнымъ частнымъ* и указываетъ на число голосовъ необходимыхъ и вмѣстѣ съ тѣмъ достаточныхъ для избранія депутата. Предположимъ, что всѣхъ вотирующихъ въ округѣ, посылающемъ 5 депутатовъ, 50.000; всякій кандидатъ, получившій десять тысячъ голосовъ долженъ быть провозглашенъ въ такомъ случаѣ депутатомъ, и слѣдовательно всякое меньшинство, достигающее этой цифры, можетъ имѣть одного представителя; большинство же можетъ имѣть столько представителей, сколько разъ избирательное частное будетъ содержаться во всемъ его числѣ. Но какъ достигнуть того, чтобы избиратели распредѣлили такимъ точнымъ образомъ свои голоса? Первый способъ, предложенный съ небольшими измѣненіями въ различныхъ странахъ, разрѣшаетъ, повидимому, очень остроумно это затрудненіе [1]). Каждый избиратель заноситъ въ списокъ столько именъ, сколько назначается депутатовъ, и располагаетъ эти имена въ порядкѣ, соотвѣтствующемъ степени предпочтенія, какое онъ оказываетъ тому или иному изъ ихъ носителей; но въ дѣйствительности онъ можетъ вотировать только за одного кандидата. При счетѣ голосовъ принимается во вниманіе только одно имя, написанное на каждомъ избирательномъ бюллетенѣ и естественно, что прежде всего берется самое первое изъ нихъ; но лишь только данный кандидатъ получитъ число голосовъ, соотвѣтствующее избирательному частному; къ этому числу уже не присчитываютъ болѣе слѣдующихъ бюллетеней, на которыхъ его имя стоитъ на первомъ мѣстѣ; тогда начинаютъ считать имена, записанныя вторыми на этихъ бюллетеняхъ, и такъ далѣе. Такимъ образомъ у большинства не будетъ ни

депутатами—не болѣе трехъ именъ; бюллетени въ округахъ съ шестью депутатами не болѣе четырехъ именъ; всѣ лишнія имена, въ томъ порядкѣ, въ какомъ они записаны, будутъ считаться какъ бы несуществующими на бюллетенѣ;—2⁰ во всѣхъ остальныхъ округахъ материка выборы должны происходить по системѣ одноименнаго вотума;—3⁰ выборы должны происходить по системѣ собирательнаго вотума для шести депутатовъ, которые получатъ каждый не менѣе 5000 голосовъ на материкѣ или на прилегающихъ островахъ".

1) Эта система очень ясно изложена у Энсона, который руководился трудами Наге (*Law and custom of the Constitution*, т. I, стр. 123).

одного потеряннаго голоса, съ другой стороны, при извѣстной дисциплинѣ, всякое меньшинство, равное по числу избирательному частному, можетъ быть увѣрено, что проведетъ своего кандидата. Но сколько замедленій, осложненій и даже всякихъ непредвидѣнностей при такомъ счетѣ голосовъ!

Въ швейцарскихъ кантонахъ принята другая система, при которой активная и преобладающая роль на выборахъ предоставляется не отдѣльнымъ избирателямъ, а избирательнымъ комитетамъ различныхъ партій, (это—такъ называемая *système de la concurrence des listes* [1]). Въ своей наиболѣе типичной формѣ эта система установлена въ самое недавнее время законодательствомъ кантона Цугъ [2]), постановленій котораго мы и будемъ придерживаться въ нашемъ изложеніи. Преобладающее и руководящее значеніе во всей избирательной процедурѣ получаютъ списки кандидатовъ, составляемые различными партіями (впрочемъ для представленія одного изъ такихъ списковъ достаточно подписи двадцати избирателей); эти списки вручаются отъ имени той или другой партіи, въ установленные сроки, представителямъ общественной власти. Каждый отдѣльный избиратель, хотя и можетъ до извѣстной степени участвовать въ составленіи своего собственнаго списка, но имѣетъ право вотировать только за кандидатовъ, имена которыхъ находятся въ какомъ либо изъ оффиціально представленныхъ списковъ; онъ пользуется впрочемъ правомъ собирательнаго вотума и можетъ подать всѣ свои голоса за одного кандидата. Съ другой стороны, кандидаты, внесенные въ одинъ изъ списковъ, не имѣютъ права отказываться отъ кандидатуры, и никакой кандидатъ не можетъ одновременно фигурировать въ двухъ или нѣсколькихъ спискахъ: онъ долженъ выбрать какой-либо одинъ изъ нихъ, а если онъ не сдѣлаетъ этого выбора, то вопросъ о томъ, на какомъ спискѣ будетъ оставлено его имя, рѣшается жребіемъ. Наконецъ, если избиратель занесетъ въ свой бюллетень меньше именъ, чѣмъ избирается депутатовъ, то избирательное бюро должно само прибавить тѣ голоса, которыми онъ не воспользовался, къ именамъ кандидатовъ, находящимся въ его бюллетенѣ, придерживаясь при этомъ того порядка, въ какомъ эти имена расположены въ спискѣ партіи (ст. 13). При счетѣ голосовъ, всякій, поданный за какого-либо кандидата, считается поданнымъ не только лично за него, но также за ту партію, въ списокъ которой

[1]) Arthur Desjardins, *De la liberté politique dans l'État moderne*, стр. 244 и слѣд.; Georges Leloir, *цитиров. соч.*, стр. 232 и слѣд.

[2]) Ордонансъ отъ 1 сентября 1894 г.

внесено его имя. «Послѣ того, какъ опредѣлено число всѣхъ законно поданныхъ голосовъ, оно дѣлится на число депутатскихъ мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію; въ результатѣ получается избирательное частное (*Wahlzahl*). Затѣмъ число голосовъ, поданныхъ за всѣхъ кандидатовъ каждой партіи дѣлится на это избирательное частное; результатъ покажетъ, сколько представителей приходится на долю каждой партіи. Если число всѣхъ представителей, пришедшихся на долю различныхъ партій не достигаетъ всего числа депутатскихъ мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію, то остальныя депутатскія мѣста распредѣляются слѣдующимъ образомъ: одинъ мандатъ отчисляется въ пользу наисильнѣйшей партіи, если она получила абсолютное большинство голосовъ; остальные распредѣляются между слѣдующими за ней фракціями, получившими наибольшее число голосовъ. Если ни одна изъ партій не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ, то оставшіяся депутатскія мѣста распредѣляются между фракціями, получившими наибольшее число голосовъ. Въ каждой партіи считаются избранными столько кандидатовъ, сколько придется на ея долю депутатскихъ мѣстъ по вышеупомянутому разсчету, и тѣ изъ ея кандидатовъ, которые получили наибольшее число голосовъ. Въ случаѣ равнаго числа голосовъ избраннымъ считается кандидатъ, имя котораго поставлено первымъ въ избирательномъ спискѣ». Швейцарская демократія, повидимому, безъ особыхъ затрудненій приспособляется къ этой сложной, стѣснительной и искусственной системѣ; я сомнѣваюсь, чтобы французская могла когда-либо примириться съ ней.

Однако, очень желательно и полезно, чтобы въ палатѣ депутатовъ находились представители различныхъ фракцій меньшинства. Послѣднія не могутъ требовать этого, какъ права, но ихъ представительство желательно въ интересахъ страны; оно даже необходимо для правильнаго функціонированія представительнаго образа правленія. Представительныя собранія не только рѣшаютъ, но и ведутъ пренія; свободное и серьезное обсужденіе вопросовъ, подлежащихъ рѣшенію, составляетъ наиболѣе характерную черту представительнаго образа правленія; но обсужденіе можетъ быть плодотворнымъ только въ томъ случаѣ, если оно всесторонне; необходимо, чтобы всѣ серьезныя партіи могли принять въ немъ участіе и изложить свои доктрины. Для такого рода представительства, однако, достаточно, чтобы въ палатѣ находилось по нѣскольку членовъ отъ каждой партіи; вопросъ о ихъ относительной численности можетъ быть оставленъ всторонѣ. Но подобное представительство вызывается естествен-

нымъ ходомъ вещей: оно является неизбѣжнымъ результатомъ необходимаго подраздѣленія всего состава избирателей на избирательные округа. Всякое болѣе или менѣе значительное меньшинство всегда окажется большинствомъ въ извѣстномъ числѣ округовъ; въ нихъ оно можетъ провести своихъ кандидатовъ, и отъ него зависитъ выставить кандидатами въ тѣхъ округахъ, которыми оно располагаетъ, своихъ вождей и наиболѣе полезныхъ представителей партіи. Этого достаточно для выполненія послѣдними той законной роли, которая должна быть предоставлена имъ въ парламентѣ [1]).

Итакъ, мы видимъ, что установивъ способъ голосованія, исключающій обязательное представительство меньшинства, французскій законъ не погрѣшилъ противъ науки. Но мы должны указать подробнѣе, какъ организованъ одноименный вотумъ избирательнымъ закономъ 13 февраля 1889 г. Согласно этому закону въ департаментахъ каждый административный округъ *(arrondissement)*, а въ Парижѣ и Ліонѣ каждый муниципальный округъ избираютъ одного депутата. Округа, населеніе которыхъ (включая сюда и иностранцевъ) превышаетъ 100.000 человѣкъ, имѣютъ право избрать, еще одного депутата на каждыя 100.000 тысячъ жителей; но въ такомъ случаѣ, чтобы удержать систему одноименнаго вотума, эти округа подраздѣляются, и каждое подраздѣленіе избираетъ одного депутата; списокъ этихъ подраздѣленій устанавливается закономъ и можетъ быть измѣненъ только въ законодательномъ порядкѣ; подобный списокъ былъ установленъ послѣдній разъ закономъ 23 іюля 1893 г. Одно депутатское мѣсто было предоставлено Бельфорскому округу и шесть Алжиріи; десять депутатскихъ мѣстъ были распредѣлены между различными колоніями. Всѣхъ депутатскихъ мѣстъ теперь во Франціи 580.

V.

Для выясненія общихъ принциповъ, положенныхъ въ основу того способа, какимъ производятся самые выборы депутатовъ, достаточно нѣсколькихъ указаній.

Прежде всего, какіе бы ни предстояли выборы, общіе или частные, въ сенатъ-ли или въ палату депутатовъ, избиратели созываются всегда декретомъ президента республики. Это необходимый актъ для того, чтобы избирательная коллегія могла приступить къ выполненію своихъ функцій.

[1]) См. мою статью: *Deux formes de gouvernement* въ *Revue du droit public et de la Science politique*, январь—февраль 1893 г., стр. 36 и слѣд.

Но такой порядокъ не вездѣ примѣняется во всей своей строгости. Въ Англіи, хотя для общихъ выборовъ въ нижнюю палату избиратели всегда созываются короной и хотя даже всѣ *writs* (письменные приказы), въ силу которыхъ происходятъ выборы, исходятъ отъ канцлера [1]), но при частныхъ выборахъ для замѣщенія депутатскихъ мѣстъ, сдѣлавшихся вакантными въ промежутокъ между двумя общими выборами, приказъ о производствѣ выборовъ издается спикеромъ палаты общинъ, по рѣшенію этой послѣдней (или его собственною властью, если дѣло происходитъ не во время парламентской сессіи) [2]). Такой же порядокъ иногда рекомендовался и для Франціи: «Въ случаѣ открывшейся ваканціи на депутатское мѣсто, писалъ Прево Парадоль, приказъ о созывѣ избирателей долженъ быть изданъ президентомъ національнаго собранія; неблагоразумно возлагать эту обязанность на министра внутреннихъ дѣлъ, какъ это практиковалось до сихъ поръ во Франціи, и такимъ образомъ позволять администраціи становиться между законодательною властью и ея источникомъ—избирательнымъ корпусомъ. Приказъ о созывѣ избирателей долженъ быть обращенъ къ мэрамъ тѣхъ общинъ, которыя входятъ въ составъ избирательнаго округа, а не къ префекту департамента, который не долженъ принимать никакого участія въ дѣлахъ этого рода, если только его содѣйствіе не потребуется для поддержанія матеріальнаго порядка [3]).

Мнѣ однако кажется несомнѣннымъ, что порядокъ, установленный во Франціи только одинъ и соотвѣтствуетъ основнымъ началамъ французскаго государственнаго права. Дѣйствительно, созывъ избирателей—чисто исполнительный актъ; это исполненіе избирательнаго закона; слѣдовательно онъ долженъ быть предоставленъ исполнительной власти. Носитель этой власти долженъ издать необходимый приказъ и заставить своихъ агентовъ привеети его въ исполненіе. Закономъ установлены сроки, въ которые онъ обязанъ это сдѣлать; сроки для общихъ выборовъ опредѣлены закономъ 16 іюня 1885 г. [4]), а для частичныхъ—закономъ 30 ноября 1875 г. [5]).

1) Erskine May, *Parliamentary practice*, 8-е изд., стр. 59.

2) *Ibidem*, стр. 644.

3) *La France nouvelle*, кн. II, гл. IV, стр. 91.

4) Ст. 6: „Кромѣ случая распущенія палаты, предусмотрѣннаго и регламентированнаго конституціей, общіе выборы должны имѣть мѣсто въ теченіе шестидесяти дней, предшествующихъ истеченію срока полномочій палаты депутаты“. Относительно сроковъ въ случаѣ распущенія см. выше.

5) Ст. 16: „Въ случаѣ освободившихся депутатскихъ мѣстъ, вслѣдствіе

Подача голосовъ продолжается только одинъ день, и такимъ днемъ всегда бываетъ воскресенье. Общіе выборы происходятъ въ одинъ и тотъ же день во всѣхъ избирательныхъ коллегіяхъ; это въ высшей степени простая и удобная система; она принята теперь во всей континентальной Европѣ; она поддерживаетъ во всемъ составѣ избирателей сознаніе своего единства. Эта система стремится проникнуть даже въ Англію, но тамъ она встрѣчаетъ сильное сопротивленіе, объясняющееся отчасти укоренившимися привычками, а отчасти, быть можетъ, и тѣмъ, что англійскія избирательныя коллегіи или *constituencies* представляютъ, юридически, независимыя единицы, а не равныя части однороднаго избирательнаго корпуса [1]). Во Франціи вошло также въ обычай производить въ одинъ и тотъ же день нѣсколько частичныхъ выборовъ, если это можетъ быть согласовано съ соблюденіемъ установленныхъ сроковъ.

Подача голосовъ — тайная [2]); это правило, охраняющее свободу вотума, установлено во Франціи великой революціей [3]).

Всѣ избирательныя системы, не основанныя на принципѣ пропорціональнаго представительства, требуютъ для избранія кандидата полученія имъ *абсолютнаго* или *относительнаго большинства* законно поданныхъ голосовъ; но между этими двумя требованіями огромная разница. Для абсолютнаго большинства достаточно половины всѣхъ поданныхъ голосовъ плюсъ еще одинъ голосъ; для относительнаго большинства требуется только, чтобы одержавшій по-

---

смерти, отставки или другихъ причинъ, выборы должны произойти въ теченіе трехъ мѣсяцевъ считая съ того дня, когда открылась ваканція.— Въ случаѣ ваканціи, открывшейся, благодаря отказу избраннаго депутата, новые выборы должны произойти въ теченіе мѣсяца".

[1]) Рѣчь Бальфура въ палатѣ общинъ, 13 апрѣля 1894 г. (*Standard* отъ 15 апр., стр. 2): „Я думаю, что было бы очень трудно и неудобно производить всѣ выборы въ одинъ и тотъ же день. На континентѣ—другое дѣло: тамъ выборы очень часто назначаются на воскресенье. Но согласно проекту правительства, благоразумно отказавшагося отъ континентальной системы, у васъ будетъ два дня въ недѣлю, вмѣсто одного, въ теченіе которыхъ вся ваша торговая дѣятельность будетъ остановлена, и всѣ дѣла запрещены".

[2]) Законъ 30 ноября 1875 г., ст. 5: „Подача голосовъ должна происходить согласно постановленіямъ органическаго и распорядительнаго декрета отъ 2 февраля 1852 г.—Подача голосовъ—тайная".

[3]) Конституція III года, ст. 31. Однако ст. 16 конституціи 1793 г. гласила слѣдующее: „Выборы совершаются съ помощью билетиковъ, опускающихся въ избирательную урну, или громогласно, по желанію каждаго вотирующаго".

бѣду кандидатъ получилъ больше голосовъ, чѣмъ остальные. При выборахъ въ старинные французскіе генеральные штаты довольствовались повидимому простымъ относительнымъ большинствомъ; но въ новѣйшихъ законодательствахъ замѣчается явное стремленіе требовать абсолютнаго большинства. Только такое большинство и имѣетъ право навязывать свою волю другимъ, такъ какъ только оно не можетъ быть уравновѣшено коалиціей остальныхъ партій. Но при многочисленности кандидатовъ и избирательныхъ коллегій очень трудно, а иногда почти невозможно составить такое большинство, и законъ долженъ принять во вниманіе эти затрудненія, и послѣ одной или нѣсколькихъ безплодныхъ попытокъ добиться абсолютнаго большинства, довольствоваться относительнымъ. Законъ долженъ также принять предосторожности, чтобы вслѣдствіе воздержаній отъ голосованія не было слишкомъ большого несоотвѣтствія между избирательною коллегіею, установленною закономъ (т. е. числомъ всѣхъ избирателей, внесенныхъ въ списки), и избирательною коллегіею, какою она является въ дѣйствительности (т. е. числомъ вотирующихъ).

Французскій законъ, провозглашенный 15 марта 1849 г., затѣмъ подтвержденный декретомъ 1852 г. и остающійся въ силѣ до настоящаго времени, руководится именно этими соображеніями: «Никто не считается избраннымъ при первомъ голосованіи, если онъ не получилъ: 1° абсолютнаго большинства всѣхъ поданныхъ голосовъ; 2 числа голосовъ, равнаго четверти всѣхъ внесенныхъ въ списки избирателей.—При второмъ голосованіи достаточно получить относительное большинство. Въ случаѣ равнаго числа голосовъ избраннымъ считается старшій по возрасту кандидатъ» [1]). При счетѣ голосовъ пустые бюллетени или голоса, поданные лицами, неимѣющими на то права, не принимаются во вниманіе. Слѣдуетъ замѣтить, что вторичное голосованіе, происходящее во второе воскресенье послѣ перваго, хотя и подчинено инымъ правиламъ въ томъ, что касается опредѣленія большинства, представляетъ во всѣхъ другихъ отношеніяхъ не только продолженіе перваго голосованія, но также и вновь назначенные выборы; изъ этого слѣдуетъ, что не только *всѣ* [2]) кандидаты, выступавшіе законно при первомъ голосованіи,

---

1) Законъ 30 ноября 1875 г., ст. 18.

2) Въ нѣкоторыхъ законодательствахъ, напротивъ того, при вторичномъ голосованіи избиратели могутъ вотировать только за одного изъ двухъ кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ; это дѣлается съ цѣлію полученія абсолютнаго большинства. Таковъ нѣмецкій законъ для выборовъ въ рейхстагъ. То же самое предписывалось при ограниченномъ

могутъ поддерживать свою кандидатуру и при второмъ (безъ новаго формальнаго заявленія о своей кандидатурѣ), но и новые кандидаты также имѣютъ право выступить на этихъ выборахъ, заявивъ объ этомъ съ соблюденіемъ формъ и сроковъ, установленныхъ закономъ 13 февраля 1889 г.

VI.

«Депутаты избираются на четыре года. Палата возобновляется одновременно во всемъ своемъ составѣ», гласитъ ст. 15 закона 30 ноября 1875 г. Этими немногими словами разрѣшены два очень важныхъ вопроса.

Во первыхъ опредѣлена продолжительность депутатскихъ полномочій. Въ этомъ вопросѣ существуетъ два противоположныхъ конституціонныхъ теченія: одно изъ нихъ склоняется въ пользу краткосрочныхъ полномочій и частыхъ выборовъ, имѣя въ виду обезпечить точное выраженіе верховной воли народа и не ослабить отвѣтственности его представителей; другое теченіе стремится установить долгосрочность депутатскихъ полномочій съ цѣлью способствовать этимъ пріобрѣтенію законодательными собраніями большей опытности и устойчивости въ ихъ политикѣ, а также съ цѣлью придать имъ большую независимость, которая мѣшала бы имъ мѣнять свое направленіе при малѣйшемъ измѣненіи общественнаго повѣтрія.

Первое теченіе нашло свое наиболѣе полное выраженіе въ конституціи 1793 г., согласно которой законодательное собраніе должно было избираться только на одинъ годъ (ст. 40); за нею слѣдуетъ конституція 1791 г., установившая двухлѣтнюю продолжительность законодательныхъ собраній. Согласно конституціи III года республики (ст. 5) члены Совѣта Старѣйшихъ и Совѣта Пятисотъ избирались на три года; тотъ-же срокъ былъ установленъ для полномочій народныхъ представителей конституціей 1848 г. (ст. 31). Конституція VIII года республики (ст. 27 и 31) сдѣлала возможнымъ продленіе срока полномочій трибуновъ и законодателей до пяти лѣтъ, такъ какъ она установила частичное возобновленіе ежегодно трибуната и законодательнаго корпуса въ размѣрѣ одной пятой ихъ состава. Хартія 1814 г. также назначила пятилѣтній срокъ для депутатскихъ полномочій (ст. 37), и этотъ срокъ былъ удержанъ въ пересмотрѣнной хартіи 1830 г. Тотъ же срокъ былъ предложенъ въ

избирательномъ правѣ, для третьяго голосованія, закономъ 19 апрѣля 1831 г. (ст. 55).

конституціонномъ проектѣ, представленномъ въ мартѣ 1873 г. правительствомъ Тьера (ст. 3). Цифра пять можетъ быть разсматриваема въ этомъ случаѣ, какъ средняя, установившаяся подъ вліяніемъ двухъ противоположныхъ теченій, изъ которыхъ представителями второго были конституціи Первой и особенно Второй Имперій. Сенатусъ—консультъ 18 флореаля XII года республики увеличилъ срокъ полномочій трибуновъ до десяти лѣтъ. Согласно конституціи 14 января 1852 г., члены законодательнаго корпуса назначались на шесть лѣтъ (ст. 38), а въ конституціи 21 мая 1871 г. это стремленіе выразилось еще яснѣе: ея статья 32 гласила: «Они назначаются на срокъ, который не можетъ быть менѣе шести лѣтъ».

Законъ 30 ноября 1875 года, какъ мы видѣли, установилъ срокъ депутатскихъ полномочій ниже той средней цифры, которая выработана экспериментальнымъ путемъ французской исторіей. Этотъ законъ занимаетъ мѣсто, въ ряду французскихъ конституцій, между республиканскими конституціями III года республики и 1848 г., и конституціей VIII года республики и обѣими хартіями. Что касается современныхъ конституцій, то, для сравненія съ французской палатой депутатовъ, можно указать въ этомъ случаѣ, съ одной стороны на палату представителей Соединенныхъ Штатовъ, которая избирается на два года, но въ дѣйствительности засѣдаетъ не болѣе тринадцати или четырнадцати мѣсяцевъ [1]), а съ другой стороны—на англійскую палату общинъ, которая избирается на семь лѣтъ [2]). Повидимому Франціи удалось найти точную среднюю величину и достигнуть устойчиваго равновѣсія въ данномъ вопросѣ [3]).

Что касается возобновленія законодательныхъ собраній, члены которыхъ получаютъ полномочія, ограниченныя во времени, то оно

---

[1]) Втусе, *American commonwealth*, т. II, стр. 123.

[2]) Но см т. I, стр. 119.

[3]) Въ видѣ исключенія, полномочія депутатовъ французской палаты, избранныхъ въ 1893 г., длились нѣсколько болѣе четырехъ лѣтъ, такъ какъ законъ 22 іюля 1893 г. заранѣе продолжилъ ихъ до 31 мая 1898 г. Причина этого очень проста. Согласно обычаю, давно уже установившемуся во Франціи, общіе выборы въ палату депутатовъ всегда происходили въ ней въ концѣ зимы или весною. Но эта традиція была нарушена распущеніемъ палаты, провозглашеннымъ 17 іюня 1877 г. Послѣдовавшіе затѣмъ выборы имѣли мѣсто 14 октября, и съ тѣхъ поръ, черезъ каждые четыре года, общіе выборы происходили осенью; между тѣмъ это представляетъ серьезныя неудобства, какъ по отношенію къ полевымъ работамъ, такъ и по отношенію къ отбыванію воинской повинности. Законъ 22 іюля 1893 г. былъ вотированъ съ цѣлью вернуться къ старому обычаю.

можетъ происходить двумя путями: путемъ *полнаго* или *частичнаго* обновленія. Полное обновленіе имѣетъ мѣсто въ томъ случаѣ, когда періодически истекаетъ срокъ полномочій самого законодательнаго собранія, во всемъ его составѣ. Когда наступаетъ этотъ срокъ, одновременно кончаются полномочія всѣхъ депутатовъ; тогда составляется новое законодательное собраніе, путемъ общихъ выборовъ, имѣющихъ цѣлью замѣщеніе всѣхъ депутатскихъ мѣстъ. Каждый изъ такихъ періодовъ, вмѣстѣ съ соотвѣтствующимъ ему отдѣльнымъ законодательнымъ собраніемъ, называется на французскомъ языкѣ *une législature*, а смѣняющія одинъ другого законодательныя собранія разсматриваются юридически, какъ отдѣльныя тѣла, поочередно возникающія и исчезающія. Жизнь такой палаты депутатовъ, проявляющаяся въ формѣ отдѣльныхъ, періодически смѣняющихся законодательныхъ собраній, носитъ дѣйствительно *фрагментарный* характеръ.

Частичное возобновленіе основано на совсѣмъ другой идеѣ. Въ этомъ случаѣ періодически истекаютъ сроки полномочій не самого законодательнаго собранія, разсматриваемаго въ его цѣломъ, а лишь отдѣльно взятыхъ членовъ его. Продолжительность существованія самого собранія неограничена; не смотря на послѣдовательную смѣну его членовъ, оно сохраняетъ свою тождественность и свое единство, такъ же какъ сохраняетъ ихъ живой организмъ, не смотря на непрерывное возобновленіе составляющихъ его молекулъ. Въ такомъ случаѣ законодательное собраніе разбивается на нѣсколько частей, каждая изъ которыхъ возобновляется поочередно, путемъ выборовъ, въ порядкѣ, установленномъ разъ на всегда жребіемъ; такимъ образомъ въ промежутокъ времени, равный сроку полномочій членовъ законодательнаго собранія, всѣ его части послѣдовательно подвергаются переизбранію, и, не смотря на непрерывность самого собранія, ни одинъ изъ его членовъ не остается въ немъ долѣе того срока, которымъ ограничены во времени его полномочія. Въ началѣ одна или нѣсколько серій депутатовъ (указанныхъ жребіемъ) должны подвергнуться переизбранію даже ранѣе истеченія максимальнаго срока ихъ полномочій. Но собраніе никогда не возобновляется одновременно во всемъ своемъ составѣ; при каждомъ изъ частныхъ возобновленій (если только собраніе раздѣлено не на двѣ серіи, что бываетъ рѣдко) въ немъ остается даже большинство старыхъ членовъ на ряду съ вновь-избранными.

Если разсматривать эти двѣ системы съ точки зрѣнія ихъ собственныхъ достоинствъ и недостатковъ, то приходится повидимому

признать значительное преимущество за системой частичнаго возобновленія. Въ правовомъ отношеніи, эта система обезпечиваетъ законодательному собранію непрерывное юридическое существованіе; она избавляетъ его отъ своего рода *capitis minutio*, которому оно періодически подвергается при противоположной системѣ,—а этимъ устраняются нѣкоторыя юридическія затрудненія, о которыхъ мы будемъ говорить, разсматривая вопросъ о возможной юридической недѣйствительности законопроектовъ. Въ практическомъ отношеніи эта система обезпечиваетъ бо́льшую послѣдовательность въ рѣшеніяхъ собранія и его бо́льшую профессіональную опытность; при ней легче поддерживаются традиціи. Это врядъ ли нуждается въ доказательствахъ, такъ какъ при системѣ частичнаго возобновленія новые члены всегда соединяются съ большинствомъ старыхъ. Съ другой стороны, чтобы съ пользою участвовать въ работахъ совѣщательнаго политическаго собранія, нужна извѣстная подготовка, необходимо особое и, можно сказать, профессіональное воспитаніе, которое получается только въ средѣ самого собранія и котораго не принесетъ съ собою извнѣ даже очень образованной человѣкъ. При системѣ частичнаго возобновленія, въ собраніи всегда будетъ находиться большинство членовъ съ такою именно подготовкой; въ жизни собранія не будутъ правильно повторяться болѣе или менѣе продолжительные періоды неопытности и дѣйствія ощупью; оно переживетъ только одинъ такой періодъ— въ своей ранней юности. При системѣ полнаго возобновленія оно можетъ разсчитывать для устраненія этого неудобства лишь на чисто случайный, хотя обычный фактъ переизбранія значительнаго числа старыхъ членовъ. Наконецъ, даже съ политической точки зрѣнія можно признать выгоднымъ, когда перемѣны въ общественномъ мнѣніи не отражаются на собраніи внезапнымъ вторженіемъ новаго большинства (какъ это случается иногда при системѣ полнаго возобновленія), и когда старое большинство преобразовывается въ немъ подъ вліяніемъ постепеннаго притока представителей новыхъ теченій (какъ это естественно происходитъ при системѣ частичнаго возобновленія).

Въ силу этихъ различныхъ соображеній авторы конституціи 1875 г. установили для сената частичное возобновленіе, по третямъ. Но почему же они не примѣнили той же системы къ палатѣ депутатовъ, которая должна возобновляться одновременно во всемъ своемъ составѣ? Если частичное возобновленіе предпочтительнѣе само по себѣ то оно должно оказаться таковымъ всегда и вездѣ; если оно хорошо для сената, то должно быть хорошо и для палаты депутатовъ. Такъ

думаютъ многіе; такъ думали между прочимъ депутаты, внесшіе въ теченіе предъидущаго законодательнаго періода нѣсколько предложеній, имѣвшихъ въ виду примѣнить систему частичнаго возобновленія къ палатѣ депутатовъ. Эти законопредложенія обсуждались въ ней въ засѣданіяхъ 17 и 19 іюля 1893, но были отвергнуты. Тѣ же соображенія были высказаны недавно Леономъ Дюги въ замѣчательномъ этюдѣ объ *избраніи сенаторовъ*, на который мнѣ придется не разъ сослаться: «Изъ двухъ системъ, говоритъ онъ, одна—наилучшая. Нѣтъ основаній примѣнять ее только къ одной палатѣ» [1]).

Я прошу извиненія у моего товарища и друга, такъ же какъ у всѣхъ раздѣляющихъ его мнѣніе, но я вижу здѣсь политическій софизмъ. Это разсужденіе приводитъ насъ къ абсолюту, а ничто абсолютное не должно имѣть мѣста въ вопросахъ политической организаціи. Никакая система не разсматривается въ нихъ, какъ наилучшая во всѣхъ отношеніяхъ; она должна разсматриваться просто какъ достигающая наилучшимъ образомъ извѣстныхъ результатовъ. Я охотно допускаю что частичное возобновленіе, какъ я это уже показалъ, всего болѣе содѣйствуетъ успѣшности законодательныхъ работъ собранія и даже развитію въ немъ здраваго политическаго смысла; еслибы палата депутатовъ не выполняла никакихъ другихъ функцій, кромѣ законодательныхъ, то я не колеблясь высказался бы за примѣненіе къ ней системы частичнаго возобновленія. Но она выполняетъ другую присущую ей, важную функцію, въ осуществленіи которой не участвуетъ сенатъ: она рѣшаетъ судьбу министерствъ и даетъ общее направленіе политикѣ при парламентскомъ образѣ правленія. Для этого она сама должна узнавать періодически о политическомъ настроеніи всей страны, что съ своей стороны необходимо предполагаетъ всенародныя совѣщанія, которыя могутъ происходить только въ формѣ общихъ выборовъ, ставящихъ на обсужденіе всѣхъ избирателей важнѣйшіе очередные вопросы, которыми формулируется ближайшее будущее. Общіе выборы являются главнымъ и истиннымъ двигателемъ парламентскаго образа правленія, а полное возобновленіе палаты служитъ естественнымъ предлогомъ для нихъ. Это кажется мнѣ до такой степени вѣрнымъ, что, еслибы къ палатѣ депутатовъ была когда либо примѣнена система частичнаго возобновленія при парламентскомъ образѣ правленія, то можно было бы смѣло предсказать, что право распущенія палаты депутатовъ, признанное за президентомъ республики, получило бы тогда совер-

[1]) Duguit, *Revue politique et parlementaire*, сентябрь 1895 г. стр. 461.

шенно новое приложеніе: имъ пользовались-бы, какъ средствомъ вызвать тѣ всенародныя совѣщанія, которыя необходимы при этомъ образѣ правленія.

Вотъ почему я твердо убѣжденъ, что система частнаго возобновленія—*наилучшая для сената*, главная миссія котораго—осуществлять законодательную власть и оказывать умѣряющее вліяніе на правительство страны; система же полнаго обновленія—*наилучшая для палаты депутатовъ* [1]).

Впрочемъ сравнительное достоинство обѣихъ системъ повидимому почти уравновѣшивается во мнѣніи французскаго общества. Если конституція III года республики установила безразлично для обоихъ Совѣтовъ частичное возобновленіе, точно также какъ конституція VIII года установила его одинаково для трибуната и законодательнаго корпуса, то съ другой стороны система полнаго возобновленія была принята конституціей 1791 г. [2]), обѣими хартіями, конституціей 1852 г. и конституціей 1870 г.

§ 2.—Составъ сената и избраніе сенаторовъ.

Весь учредительный законъ 24 февраля 1875 г. посвященъ организаціи сената [3]). Этотъ законъ выработывался долго и съ большимъ трудомъ; онъ едва не сталъ причиной крушенія самой конституціи, и на немъ всего яснѣе отразилось то стремленіе къ примиренію и компромиссу, о которомъ я упоминалъ выше [4]). Впрочемъ этотъ учредительный законъ не заключаетъ въ себѣ всѣхъ постановленій, касающихся организаціи сената; онъ дополненъ органическимъ закономъ о сенаторскихъ выборахъ, содержащимъ не только регламентацію подробностей, но также и нѣкоторые важные общіе принципы. Съ той поры нѣкоторыя изъ статей закона 24 февраля 1875 г. (1—7) были изъяты изъ учредительныхъ постановле-

---

[1]) Это различіе уже было установлено въ проектѣ конституціи, представленномъ правительствомъ Тьера: „Ст. 3. Сенатъ назначается на десять лѣтъ и возобновляется въ одной пятой своей части каждые два года.—Палата представителей избирается на пять лѣтъ и возобновляется во всемъ своемъ составѣ по истеченіи пятаго года“.

[2]) Конституція 1793 г. также установила полное обновленія; но для нея не оставалось другого выбора, такъ какъ законодательныя собранія избирались, согласно этой конституціи, только на одинъ годъ.

[3]) См. выше, стр. 25.

[4]) См. выше, стр. 27.

ній, во время пересмотра конституціи 1884 г., и замѣнены новымъ органическимъ закономъ 9 декабря 1884 г., которымъ видоизмѣненъ также и законъ 2 августа 1875 г. Такимъ образомъ у французскаго сената имѣется своя конституціонная исторія, которую я и намѣренъ изложить.

I.

Въ проектъ конституціи, представленный въ 1873 г. отъ имени президента республики Тьера, было включено, согласно закону 13 марта 1873 г., постановленіе объ учрежденіи второй палаты, названной сенатомъ. Проектъ организовалъ это учрежденіе на очень простой и прочной основѣ; это былъ вполнѣ выборный сенатъ; члены его избирались на десять лѣтъ всеобщею и прямою подачею голосовъ [1]). Но если избирательное право распространялось въ этомъ случаѣ на всѣхъ гражданъ, то, съ другой стороны, для отличія сената отъ палаты представителей ограничивалось право быть избраннымъ въ сенаторы. Сенаторы могли избираться только между лицами пятнадцати категорій (ст. 5 проекта), въ которыя входили прежде всего члены палаты депутатовъ и бывшіе депутаты, министры и бывшіе министры, а также члены другихъ высшихъ государственныхъ учрежденій (государственнаго совѣта, кассаціоннаго суда, счетной палаты); затѣмъ слѣдовали высшіе должностныя лица или бывшіе чиновники административнаго, духовнаго и судебнаго вѣдомствъ, а также мэры городовъ съ населеніемъ превышающимъ сто тысячъ человѣкъ. Это была упрощенная и приспособленная къ новой цѣли система, которую хартія 1830 г. примѣнила къ назначенію членовъ палаты пэровъ. Согласно ея статьѣ 31 (измѣненной закономъ 29 декабря 1831 г.), король, назначавшій пэровъ, могъ избирать ихъ только изъ списка именитыхъ людей, включавшаго многочисленныя категоріи. Проектъ Тьера, предоставлявшій назначеніе членовъ сената всему составу избирателей, ограничивалъ ихъ выборъ, такъ же какъ нѣкогда хартія ограничивала выборъ Людовика Филиппа по отношенію къ назначенію пэровъ. Проектъ представлялъ также слѣдующую характерную черту: каждый департаментъ, независимо отъ числа его жителей, избиралъ одинаковое число сенаторовъ (трехъ) [2]).

---

[1]) *Journal officiel* отъ 20 мая 1873 г., стр. 3208: Ст. 4: „Выборы происходятъ прямою подачею голосовъ всѣхъ избирателей департамента, территоріи (Бельфора) или колоніи, и выборами по списку“.

[2]) Ст. 4: „Каждый изъ 86 департаментовъ Франціи назначаетъ трехъ

Извѣстно, что внесеніе этого проекта конституціи повлекло за собою паденіе Тьера [1]); затѣмъ 15 мая 1874 г. президентъ совѣта, герцогъ Брольи, представилъ совершенно иной проектъ [2]). Въ немъ также говорилось объ учрежденіи верхней палаты, названной *Большимъ Совѣтомъ*. Составъ этого собранія предполагался очень сложнымъ; согласно статьѣ 4, въ него должны были входить: «1° члены избиравшіеся департаментами; 2° члены, засѣдавшіе по праву; 3° члены, назначавшіеся пожизненно декретомъ президента республики, изданнымъ въ совѣтѣ министровъ». Членами по праву были (ст. 12): 1° кардиналы; 2° маршалы и адмиралы; 3° старшіе президенты кассаціоннаго суда и счетной палаты. Число членовъ, назначавшихся президентомъ республики, могло доходить до ста пятидесяти; они должны были избираться изъ лицъ восьми категорій. Что касается членовъ Большаго Совѣта, избранныхъ департаментами, то ими могли быть (ст. 5) всѣ французскіе граждане, достигнувшіе двадцатипятилѣтняго возраста и пользующіеся всѣми гражданскими и политическими правами. Они назначались особыми избирательными коллегіями (ст. 6), состоявшими изъ четырнадцати категорій избирателей (для Сенскаго департамента статья 7 установляла еще бо́льшее число категорій). Не воспроизводя длиннаго списка этихъ категорій, въ которыя входили главнымъ образомъ чиновники различныхъ вѣдомствъ [3]), мы укажемъ лишь на его начало и конецъ. На первомъ мѣстѣ стояли: 1° депутаты и бывшіе представители департамента; 2° генеральные совѣтники департамента; 3° окружные совѣтники департамента; — а въ послѣднюю категорію (14°) входили: лица, платившія наибольшіе поземельные налоги въ числѣ, равномъ двумъ шестымъ всѣхъ членовъ избирательной коллегіи, и лица, платившія наибольшій патентный сборъ въ числѣ, равномъ одной шестой всѣхъ членовъ избирательной коллегіи. Каждый департаментъ долженъ былъ назначать число членовъ Большого Совѣта, пропорціональное числу его жителей и измѣнявшееся отъ 1 до 3. Это, какъ видитъ чита-

---

сенаторовъ. Территорія Бельфора, департаменты Алжиріи, острова Согласія, Мартиника и Гваделупа назначаютъ каждый по одному сенатору".

[1]) См. выше, стр. 18.

[2]) *Journal officiel* отъ 16 мая 1874 г., стр. 3270

[3]) Туда входили также: n° 8: „...Старшины и бывшіе старшины корпораціи адвокатовъ, президенты палаты нотаріусовъ и палаты стряпчихъ даннаго департамента"...; и n° 13: „...кавалеры большаго креста, командоры и кавалеры почетнаго легіона, имѣющіе мѣстожительство въ департаментѣ".

тель, была очень сложная и странная комбинація разнообразныхъ и противоположныхъ системъ; нѣкоторыя ея черты напоминаютъ организацію сената Второй Имперіи и палаты перовъ іюльской монархіи.

Между тѣмъ на эту именно комбинацію и обратило главнымъ образомъ свое вниманіе Комиссія Тридцати: Она нѣсколько видоизмѣнила проектъ, рѣшила, что общее число сенаторовъ должно равняться тремъ стамъ (эта цифра съ тѣхъ поръ уже не мѣнялась) и расширила немного кругъ избирателей, установивъ новыя избирательныя коллегіи, которыя, вмѣстѣ съ перечисленными въ проектѣ, обнимали всего на всего около 131.000 избирателей [1]); но въ сущности комиссія предложила на утвержденіе Національнаго Собранія тотъ же проектъ, герцога Брольи [2]). Обсужденіе его началось 25 января 1875 г., и изъ преній скоро выяснился крайне искусственной и смѣшанный характеръ этого проекта. Противникамъ его не трудно было доказать, что для того, чтобы быть дѣйствительно сильной, верхняя палата должна опираться или на наслѣдственныя права (о которыхъ тогда не могло быть и рѣчи), или на народное избраніе. При второмъ чтеніи одержалъ побѣду проектъ Дюфора 1873 года. Этотъ проектъ былъ воспроизведенъ въ его существенныхъ чертахъ двумя поправками, принятыми Національнымъ Собраніемъ: одна изъ нихъ, внесенная Паскалемъ Дюпра, устанавливала избраніе сенаторовъ всеобщею подачею голосовъ [3]); другая, предложенная Барду, возвращалась къ пятнадцати категоріямъ лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ сенаторы [4]).

Этотъ неожиданный результатъ, достигнутый коалиціей разнородныхъ партій, перевернулъ вверхъ дномъ всѣ разсчеты и планы большинства. Послѣднее придавало огромное значеніе второй палатѣ, но

---

[1]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXIV, *Законопроекты* и пр., стр. 473 и слѣд.

[2]) Статья первая, обсуждавшаяся въ засѣданіи 11 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 475), была составлена въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „Сенатъ состоитъ, 1⁰ изъ сенаторовъ по праву; 2⁰ изъ сенаторовъ, назначаемыхъ президентомъ республики; 3⁰ изъ сенаторовъ, избираемыхъ департаментами и колоніями... Сенатъ можетъ состоять не болѣе какъ изъ трехсотъ членовъ".

[3]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 475 и слѣд. Поправка была вотирована 11 февраля 322 голосами противъ 310; *ibidem*, стр. 480.

[4]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 488 и слѣд. Эта поправка была вотирована 342 голосами противъ 342, 12 февраля; *ibidem* стр. 489.

оно придавало не меньшее значеніе и тому, чтобы эта палата по своему происхожденію отличалась отъ палаты депутатовъ. Правительство объявило, что оно не можетъ принимать участія въ дальнѣйшихъ преніяхъ [1]). Вслѣдствіе этого собраніе въ томъ же засѣданіи 12 февраля рѣшило большинствомъ 368 голосовъ противъ 345, что оно не приступитъ къ третьему чтенію проекта, потерпѣвшаго такія измѣненія [2]).

Это вело за собой крушеніе всей конституціи, такъ какъ учрежденіе второй палаты составляло одну изъ ея существенныхъ частей, а между тѣмъ по этому вопросу не могло состояться соглашенія. Казалось, что снова были потерены результаты, достигнутые вотумомъ 29 января, въ силу котораго республика была признана окончательной формой государственнаго устройства. Такъ какъ эта неудача констатировала безсиліе Національнаго Собранія, то отсюда повидимому естественно вытекало, что оно должно было сложить съ себя полномочія и сдѣлать распоряженіе объ избраніи новаго учредительнаго собранія. Вслѣдствіе этого Бриссонъ немедленно же внесъ предложеніе о распущеніи и потребовалъ для него неотложности; но послѣдняя была отвергнута [3]). Приходилось снова приняться за постройку только что рушившагося зданія; но подобная задача казалась уже невозможной, такъ какъ отъ проекта Комиссіи Тридцати и отъ замѣнившихъ его поправокъ не осталось ничего. Собраніе было выведено изъ затрудненія двумя ея членами, Ваддингтономъ и Вотрэномъ, которые внесли въ томъ же засѣданіи каждый по законопроекту объ организаціи сената [4]); собраніе, въ силу

---

[1]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 484: *„Генералъ Сиссе* вице-президентъ совѣта: Милостивые государи, президентъ республики не считаетъ возможнымъ разрѣшить намъ дальнѣйшее участіе въ преніяхъ. Ему кажется, что вашъ послѣдній вотумъ (поправки Паскаля Дюпра) совершенно извратилъ характеръ учрежденія, относительно котораго вы призваны постановить ваше рѣшеніе, и такимъ образомъ отнялъ у всей совокупности учредительныхъ законовъ тотъ характеръ, котораго они не могутъ быть лишены безъ ущерба для консервативныхъ интересовъ. Правительство, которое не можетъ отказаться отъ защиты ихъ, не можетъ вслѣдствіе этого присоединиться къ рѣшеніямъ, принятымъ на вашемъ послѣднемъ засѣданіи. Оно считаетъ своимъ долгомъ предупредить васъ объ этомъ, прежде чѣмъ эти рѣшенія сдѣлались окончательными“.

[2]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 494.

[3]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 498 и слѣд.

[4]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, *Законопроекты* и пр., стр. 153. Въ проектѣ Ваддингтона всѣ сенаторы избирались на извѣстный срокъ

статьи 15 своего регламента, могло немедленно же передать эти проекты въ комиссіи учредительныхъ законовъ. Третье предложеніе Клапье, внесенное въ засѣданіи 15 февраля, было также отослано въ эту комиссію [1]); кромѣ того послѣдняя получила предложенія Сезанна, Таллона, д'Анделлара и Валлона. Въ засѣданіи 22 февраля Антонэнъ Лефевръ-Понталисъ представилъ отъ ея имени докладъ [2]), послѣ чего немедленно начались пренія. На этотъ разъ они должны были привести къ извѣстному результату. Неумолимая дилемма: вотировать конституцію или свое распущеніе, заставила членовъ Собранія пойти на взаимныя уступки [3]). Кромѣ того во время перерыва преній работала не одна комиссія: Парламентскія группы вели переговоры, подготовляли соглашеніе и почти установили окончательное рѣшеніе [4]). Благодаря всему этому былъ вотированъ законъ 24 февраля 1875 г. Первая его статья слѣдующимъ образомъ опредѣлила составъ сената: «Сенатъ состоитъ изъ трехсотъ членовъ; изъ нихъ двѣсти двадцать пять избираются департаментами и колоніями, а семьдесятъ пять назначаются національнымъ собраніемъ». Такимъ образомъ законъ сдѣлалъ сенатъ вполнѣ выборнымъ собраніемъ, но установилъ двѣ очень отличныя категоріи сенаторовъ, каждую изъ которыхъ необходимо изучить отдѣльно.

II.

Большинство сенаторовъ (225) избиралось на девять лѣтъ депар-

---

(9 лѣтъ); но изъ нихъ національное собраніе назначало 45, а Академія—15. Въ проектѣ Вотрэна всѣ сенаторы избирались всеобщею подачею голосовъ путемъ двойныхъ выборовъ.

[1]) *Ibidem*, стр. 155. Въ проектѣ Клапье сенатъ предполагался состоящимъ изъ 260 членовъ; изъ нихъ 86 назначались президентомъ республики и были несмѣняемы, а 174 избирались на извѣстной срокъ всеобщею подачею голосовъ департаментами, территоріей Бельфора и Алжиріей.

[2]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, *Законопроекты* и пр., стр. 168 и слѣд.

[3]) Докладъ не разъ намекаетъ на это; онъ говоритъ на (стр. 168) „о законномъ нетерпѣніи Собранія и страны"—и заявляетъ, „что новыя предложенія повидимому открыли доступъ желательнымъ компромиссамъ, на которыя Комиссія можетъ согласиться не теряя своего достоинства". Въ заключеніи въ немъ говорилось (стр. 172), что комиссія не намѣрена „отстранять содѣйствіе благомыслящихъ людей, столь необходимое для успѣха дѣла, начатаго сообща".

[4]) См. подробный разсказъ объ этомъ у Дюги (*Duguit, L'élection des sénateurs*) стр. 10 и слѣд. Я буду цитировать впредь по отдѣльному оттиску.

таментами и колоніями. Назначавшія ихъ избирательныя коллегіи состояли, въ департаментахъ (ст. 4): «1° изъ депутатовъ, 2° генеральныхъ совѣтниковъ, 3° окружныхъ совѣтниковъ и 4° изъ делегатовъ—по одному отъ каждаго муниципальнаго совѣта, назначавшихся послѣднимъ изъ среды избирателей своей общины». Въ принципѣ, каждый департаментъ избиралъ двухъ сенаторовъ, но до извѣстной степени было принято въ соображеніе также и число жителей: два департамента (Сенскій и Сѣверный) получили по пяти сенаторскихъ мѣстъ, 6 департаментовъ—по 4, двадцать семь—по 3; всѣ остальные избирали каждый по два сенатора (ст. 2). Территорія Бельфора, три алжирскихъ департамента, колоніи острововъ Мартиники, Гваделупы, Согласія и французская Индія избирали каждая по одному сенатору [1]). Выборы происходили въ главномъ городѣ департамента [2]) и по списку, когда приходилось назначить болѣе чѣмъ одного сенатора; для избранія всегда требовалось абсолютное большинство голосовъ [3]). Сенаторы департаментовъ и колоній (ст. 4) «избирались на девять лѣтъ и возобновлялись по третямъ черезъ каждые три года». Всѣ эти правила, внесенныя въ учредительный законъ, были развиты и дополнены органическимъ закономъ 2 августа 1875 г. Не входя въ детали этой регламентаціи, которыя читатель найдетъ въ самомъ текстѣ закона, я отмѣчу только одну интересную подробность: согласно статьѣ 12 этого закона, «предсѣдателемъ избирательной коллегіи является президентъ гражданскаго суда главнаго города департамента или колоніи». Эта черта напоминаетъ старинное французское право: для избранія депутатовъ въ генеральные штаты, три сословія всегда созывались королевскимъ судьею главнаго города бальяжа, и этотъ же королевскій судья предсѣдательствовалъ на ихъ засѣданіяхъ.

---

[1]) Ст. 2 и 4: „Во французской Индіи, генеральныхъ совѣтниковъ, окружныхъ совѣтниковъ и делегатовъ отъ муниципальныхъ совѣтовъ (въ избирательной коллегіи) замѣняли члены колоніальнаго совѣта и мѣстныхъ совѣтовъ". Ср. по отношенію къ Алжиріи законъ 2 августа 1875 г.. ст. 11.

[2]) Въ колоніяхъ—въ главномъ пунктѣ колоніи.

[3]) Ст. 4.—Въ этомъ пунктѣ учредительный законъ былъ разъясненъ и исправленъ закономъ 2 августа 1875 г. (ст. 15). Этотъ законъ требуетъ, чтобы при первыхъ двухъ голосованіяхъ избраннымъ считался только кандидатъ, получившій обсолютное число голосовъ, при чемъ это число должно быть не менѣе четверти всего числа внесенныхъ въ списки избирателей. Но если такое большинство не могло составиться, то законъ декретируетъ третье голосованіе и тогда уже довольствуется относительнымъ большинствомъ.

По отношенію къ нѣкоторымъ чертамъ этой организаціи сената: продолжительности полномочій, частичному возобновленію,—согласіе большинства было обезпечено заранѣе [1]). Наиболѣе же существенное постановленіе, касавшееся состава избирательныхъ коллегій, было выработано съ большими усиліями и отчасти наугадъ: оно представляло собою комбинацію разнородныхъ предложеній, при чемъ составители проекта часто отправлялись отъ различныхъ точекъ зрѣнія, какъ это всегда бываетъ, когда въ совѣщательномъ собраніи, подъ давленіемъ необходимости, импровизируется новая редакція закона. Исходной точкой, основнымъ элементомъ, послужилъ проектъ Ваддингтона [2]). Послѣдній предлагалъ назначеніе сенаторовъ департаментами и «избирательными коллегіями, состоящими изъ членовъ генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ». Это совпадало съ идеями, бывшими въ обращеніи въ концѣ второй имперіи. Прево Парадоль, признавая, что верхняя палата должна быть непремѣнно выборной, предлагалъ установить назначеніе ея членовъ на десять лѣтъ генеральными совѣтами нѣсколькихъ департаментовъ, «сгруппированными въ *областные совѣты* соотвѣтственно ихъ географическому положенію или промышленному единству... Генеральные совѣты, соединенные такимъ образомъ временно въ областныя собранія, образовали бы избирательный корпусъ, наиболѣе компетентный въ дѣлѣ избранія членовъ верхней палаты» [3]). Герцогъ Брольи, хотя выдвигалъ на первое мѣсто другой способъ избранія въ своемъ *Взглядѣ на правительство Франціи* [4]), также одобрялъ эту сис-

---

[1]) Десятилѣтній срокъ полномочій предлагался въ проектѣ Дюфора, при частичномъ возобновленіи, по одной пятой части черезъ каждые два года (ст. 3). Въ проектѣ представленномъ герцогомъ Брольи (ст. 15), выборные члены Большого Совѣта должны были подвергаться переизбранію по истеченіи семи лѣтъ и всѣ одновременно; но они составляли только часть собранія. Такъ какъ большинство твердо рѣшилось установить продолжительный срокъ для полномочій сенаторовъ (это одна изъ существенныхъ чертъ. отличающихъ ихъ отъ депутатовъ), то девятилѣтній срокъ и частичное возобновленіе по третямъ выражали какъ-бы среднее общественное мнѣніе по данному вопросу.

[2]) Докладъ Лефевра-Понталиса, *цитиров. выше изданіе*, стр. 169.

[3]) *La France nouvelle*, кн. II, гл. IV, стр. 108.

[4]) Гл. VIII, стр. 276: „По нашему мнѣнію сенатъ долженъ быть выборнымъ. Его члены должны выбираться изъ списка, куда вошли бы имена всѣхъ истинныхъ знаменитостей страны, всѣхъ, кто занимаетъ первое мѣсто на всѣхъ поприщахъ общественной жизни, среди всѣхъ обладателей значительныхъ и прочныхъ состояній, всѣхъ достигнувшихъ надежной пристани. Лица внесенные въ такой списокъ имѣли бы право

тему [1]). Такого же рода избирательную коллегію, но только замкнутую въ предѣлы одного департамента и пополненную присоединеніемъ къ ней окружныхъ совѣтниковъ, предлагалъ и Ваддингтонъ. Докладчикъ самъ призналъ это: указывая на неудобства такого измѣненія, онъ допускалъ возможность возвращенія къ первоначальной системѣ [2]). Тѣмъ не менѣе двѣ категоріи избирателей, предложенныя Ваддингтономъ, послужили первымъ составнымъ элементомъ искомой избирательной коллегіи, съ прибавленіемъ къ нимъ депутатовъ департамента, присоединеніе которыхъ было предложено поправкой Сезанна [3]). Всѣ эти избиратели, по словамъ докладчика, представляли собой какъ-бы «нотаблей всеобщаго избирательнаго права». Но поправка Сезанна доставила также сенаторской избирательной коллегіи ея послѣдній и преобладающій составной элементъ, — делегатовъ отъ муниципальныхъ совѣтовъ. Эта была та тяжесть, которая придала всему механизму устойчивость [4]). Комиссія ухватилась за эту мысль и придала ей болѣе опредѣленное содержаніе, допустивши въ избирательную коллегію только по одному делегату отъ каждаго муниципальнаго совѣта, какъ-бы ни была велика или мала данная община: «Мы не хотѣли, говорилъ докладчикъ, дать крупнымъ общинамъ бо́льшее число делегатовъ, нежели малымъ. Это значило бы дать орудіе въ руки тѣхъ, кто не преминулъ бы тогда потребовать пропорціональнаго представительства общинъ. Мы признали бы та-

---

быть избранными въ сенаторы и всѣ они были бы въ то же время избирателями. Каждый департаментъ избиралъ-бы не менѣе двухъ сенаторовъ и не болѣе четырехъ; всѣхъ сенаторовъ было бы около двухсотъ". Читатель видитъ изъ этого отрывка, въ какой мѣрѣ сынъ стрѐмился осуществить идеи отца въ проектѣ, представленномъ имъ 14 мая 1874 г.

[1]) *Ibidem*, гл. VIII, стр. 298: „Для народныхъ выборовъ въ административномъ центрѣ каждой провинціи собирались-бы всѣ генеральные совѣтники и всѣ лица внесенные въ избирательный списокъ въ каждомъ департаментѣ, вошедшемъ въ провинціальный округъ".

[2]) Докладъ Лефевра-Понталиса, *цитиров. изд.*, стр. 170: „Правда, генеральные совѣтники (окружные совѣтники были-бы устранены) могли бы группироваться по районамъ, соотвѣтствующимъ судебнымъ округамъ".

[3]) Депутаты (вмѣстѣ съ бывшими депутатами) и генеральные совѣтники составляли двѣ первыя категоріи избирателей, перечисленныя въ проектѣ герцога Брольи.

[4]) Докладъ Лефевра-Понталиса, *цитир. изд.*, стр. 170: „При участіи въ выборахъ делегатовъ отъ муниципальныхъ совѣтовъ, генеральные и окружные совѣтники бу́дутъ играть въ нихъ второстепенную роль, такъ какъ они будутъ составлять только незначительное меньшинство всѣхъ избирателей въ сенатъ".

кимъ образомъ, хотя въ другой формѣ, законъ большинства; между тѣмъ, организуя сенатъ, мы хотѣли создать противовѣсъ этому закону. Этою именно цѣною сенатъ будетъ въ состояніи дать удовлетвореніе интересамъ консерваторовъ,—интересамъ, на стражѣ которыхъ онъ долженъ стоять» [1]). Трудно было бы высказаться яснѣе и откровеннѣе. Цѣль была точно опредѣлена: сенатъ хотѣли сдѣлать глубоко консервативнымъ, давъ преобладаніе въ избирательныхъ коллегіяхъ деревенскимъ общинамъ, гораздо болѣе многочисленнымъ,—общинамъ, настроеніе которыхъ было хорошо извѣстно [2]); хотѣли сознательно уклониться отъ истиннаго демократизма, неизбѣжной основой котораго является законъ большинства.

Комиссія пошла даже еще дальше въ этомъ направленіи: она приняла поправку д'Анделарра, согласно которой для назначенія делегатовъ, которые должны были принимать участіе въ избраніи сенаторовъ, къ муниципальнымъ совѣтникамъ присоединялись въ равномъ числѣ жители общины, платившіе наибольшіе налоги. «Большинство комиссіи полагало, говорилъ докладчикъ что это значило дать законное удовлетвореніе интересамъ земельной собственности, торговли и промышленности, представителемъ которыхъ долженъ быть прежде всего сенатъ, и что кромѣ того это дѣлало болѣе устойчивымъ и постояннымъ составъ избирательнаго корпуса, организацію котораго мы вамъ предлагаемъ» [3]). Но параллельный проектъ, приготовленный Валлономъ и его друзьями, устранилъ эту поправку [4]); Національное Собраніе также отвергло ее.

Комиссія преслѣдовала вполнѣ опредѣленную политическую цѣль; ея докладчикъ выражался на этотъ счетъ какъ нельзя болѣе ясно и откровенно. Но каковъ же былъ юридическій характеръ новаго учрежденія?

По мнѣнію нѣкоторыхъ, основною чертою сената являлось представительство интересовъ и группъ; Національное Собраніе сдѣлало общину избирательною единицею и придало ей въ данномъ случаѣ преобладающее значеніе; между тѣмъ община составляетъ во Франціи самую древнюю и наиболѣе естественную общественную группу [5]).

---

[1]) Докладъ Лефевра-Понталиса, *цитир. изд.*, стр. 170.

[2]) *Ibidem*, стр. 170: „Комиссія сочла долгомъ отнестись благопріятно къ этому предложенію; свѣдѣнія, доставленныя ей относительно состава муниципальныхъ совѣтовъ, показалось ей вполнѣ успокоительными".

[3]) Докладъ Лефевра-Понталиса, *цитир. изд.*, стр. 171.

[4]) *Ibidem*, стр. 172.

[5]) См. по этому поводу слова Шефле (*Deutsche Kern und Zeitfragen*),

Въ каждомъ департаментѣ, общины, разсматриваемыя, какъ корпораціи, какъ юридическія лица, призывались къ сенаторскимъ выборамъ, такъ же какъ въ древней Франціи города и общины созывались для избранія депутатовъ отъ третьяго сословія въ генеральные штаты. Подобно тому, какъ тогда города и общины не могли являться сами на выборы, а посылали своихъ представителей, общины современной Франціи должны были назначать своихъ делегатовъ, избираемыхъ ихъ муниципальными совѣтами. Такъ какъ, съ другой стороны, эти делегаты преобладали численно въ избирательныхъ коллегіяхъ, то сенатъ въ той его части, которая состояла изъ выборныхъ членовъ (въ настоящее время во всемъ своемъ составѣ) являлся юридическимъ представителемъ не французской націи, какъ однороднаго цѣлаго, а совокупности французскихъ общинъ. Нѣкоторыя мѣста въ докладѣ Лефевра-Понталиса повидимому подтверждаютъ такое толкованіе [1]); оно подтверждается также знаменитой фразой Гамбетты, въ которой онъ назвалъ сенатъ «генеральнымъ совѣтомъ французскихъ общинъ». Однако съ юридической точки зрѣнія это толкованіе кажется намъ совершенно ложнымъ.

Въ самомъ дѣлѣ, еслибы избирательное право принадлежало въ данномъ случаѣ самой общинѣ, какъ юридическому лицу, то отсюда логически и неизбѣжно вытекало-бы, что вотумомъ должна была-бы располагать сама община, въ лицѣ ея постояннаго и нормальнаго органа, муниципальнаго совѣта; делегатъ являлся бы тогда простымъ повѣреннымъ *(procureur)* и долженъ былъ бы получать повелительный мандатъ. Но если делегаты отъ общинъ на сенаторскихъ выборахъ и подчинены въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ другимъ правиламъ, нежели простые избиратели, а именно—они *обязаны* подавать голоса [2]), между тѣмъ какъ обязательный вотумъ не установленъ, какъ общее правило, во французскомъ законодательствѣ, то все-таки несомнѣнно, что это настоящіе избиратели, подающіе голоса

цитируемыя Дюги въ его *L'élection des sénateurs*, стр. 38, прим. 3, — и тѣ замѣчанія, которыми сопровождаетъ ихъ авторъ.

[1]) Докладъ, *цитиров. изд.*, стр. 170: „Назначеніе сенаторовъ делегатами муниципальныхъ совѣтовъ сдѣлаетъ сенаторовъ представителями общинъ, въ такой же мѣрѣ какъ и представителями департаментовъ".

[2]) Законъ 2 августа 1875 г., ст. 18: „Всякій делегатъ, не принявшій участія въ баллотировкѣ, безъ законнаго на то основанія, или, въ случаѣ какого либо независящаго отъ него препятствія, не предупредившій во время замѣстителя (также избираемаго муниципальнымъ совѣтомъ), приговаривается къ штрафу въ 50 франковъ судомъ главнаго города департамента по требованію прокурорской власти".

свободно, отъ своего собственнаго имени, и не связанные никакимъ повелительнымъ мандатомъ. Это ясно вытекаетъ изъ того, что законъ 24 февраля 1875 г. повелѣваетъ назначать делегатовъ изъ среды избирателей общины, а также изъ мотивировки этого рѣшенія [1]).

Въ основѣ закона 24 февраля 1875 г. лежала другая идея. Онъ стремился организовать такую избирательную систему, которая опиралась бы на всеобщее избирательное право, но не была бы простымъ примѣненіемъ прямой или косвенной всеобщей подачи голосовъ. Она глубоко отличается отъ простой системы двойныхъ или тройныхъ выборовъ тѣмъ, что хотя полномочія сенаторскихъ выборщиковъ опираются на всеобщее избирательное право, но они выбираются, вообще говоря, для выполненія совсѣмъ особой функціи. Конституція поручаетъ выборнымъ членамъ различныхъ административныхъ учрежденій и палаты депутатовъ избраніе сенаторовъ, такъ же какъ она поручаетъ сенаторамъ и депутатамъ, соединеннымъ въ національное собраніе, избраніе президента республики. Я уже показалъ выше законность такой комбинаціи [2]); слѣдовательно эти избиратели имѣютъ право подавать голоса свободно и отъ своего собственнаго имени; они не являются представителями общины, округа или департамента; они—представители верховной власти народа; отъ нея исходитъ ихъ миссія и полномочія [3]). Такова именно система, принятая Національнымъ Собраніемъ въ 1875 г.; хотя она построена изъ отдѣльныхъ частей, заимствованныхъ ихъ разнообразныхъ проектовъ, но въ ней проведена общая идея, формулированная докладчикомъ въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «Комиссія, сказалъ онъ, принимаетъ и предлагаетъ вамъ систему избранія сена-

---

[1]) Докладъ, *цитир. изд.*, стр. 170: „Что касается делегатовъ отъ муниципальныхъ совѣтовъ, то мы сочли необходимымъ не допустить въ ихъ число кандидатовъ, не принадлежащихъ къ самой общинѣ, такъ какъ такого рода кандидаты могли бы воспользоваться своей кандидатурой, какъ орудіемъ политическихъ страстей".

[2]) См. т. I, стр. 287.

[3]) Только муниципальные совѣтники, которые должны были бы, логически, являться избирателями въ этой системѣ, не призываются непосредственно въ избирательныя собранія; чтобы не дѣлать послѣднія слишкомъ многочисленными и избавить муниципальныхъ совѣтниковъ отъ необходимости переѣздовъ, законъ установляетъ, по отношенію къ нимъ косвенную подачу голосовъ и заставляетъ вполнѣ организованныя группы муниципальныхъ совѣтовъ назначать вторыхъ выборщиковъ (а по отношенію ко всеобщему избирательному праву—третьихъ).

торовъ, хотя и не представляющую всеобщему избирательному праву роль господина, которому остается только повиноваться, но все-таки относящуюся къ нему съ уваженіемъ, такъ какъ избирателями сенаторовъ являются лица, полномочія которыхъ основами на всеобщемъ избирательномъ правѣ [1])».

Эта комбинація несомнѣнно очень удачна. Послѣ того какъ она была нѣсколько видоизмѣнена, она оказалась вполнѣ приспособленной къ потребностямъ и нравамъ Франціи. Она функціонируетъ безъ затрудненій; практика упрочила ее и въ то же время придала ей политическое значеніе, котораго нельзя было предвидѣть, принимая въ соображеніе ея нѣсколько искусственное происхожденіе. Можно однако указать на одинъ ея недостатокъ (я не говорю здѣсь о ея противникахъ, оспаривающихъ самую основу ея и желающихъ, чтобы сенаторы избирались всеобщею подачею голосовъ, путемъ прямыхъ или косвенныхъ выборовъ). Можно опасаться, чтобы избирательныя функціи членовъ административныхъ совѣтовъ не оказывали вліянія на выборы въ эти мѣстныя собранія и не извращали ихъ характера, выдвигая на первый планъ политическіе вопросы. Но, уже не говоря о томъ, что эти вопросы всегда играютъ извѣстную роль въ муниципальныхъ выборахъ, можно думать, что серьезность и разнообразіе мѣстныхъ интересовъ не позволятъ соображеніямъ о будущихъ сенаторскихъ выборахъ занять въ нихъ первое мѣсто [2]).

III.

Законъ 24 февраля 1875 г. установилъ другую категорію сенаторовъ: 75 пожизненныхъ сенаторовъ, назначенныхъ первоначально Національнымъ Собраніемъ, должны были затѣмъ, по мѣрѣ открывающихся въ этой группѣ вакансій, избираться самимъ сенатомъ, (ст. 1, 5 и 7). Такъ какъ и эта группа сенаторовъ была назначена абсолютнымъ большинствомъ голосовъ [3]), хотя совершенно особымъ избирательнымъ корпусомъ, то организованный такимъ образомъ сенатъ можно было назвать выборнымъ во всемъ своемъ составѣ. Но Національное Собраніе пришло къ этому результату путемъ настоящаго компромисса.

Большинство Національнаго Собранія упорно держалось той мысли,

---

[1]) См. *Докладъ*, стр. 171.

[2]) Duguit, *L'élection des Sénateurs*, стр. 44.

[3]) Ст. 5: „Сенаторы, назначаемые Собраніемъ, избираются выборами по списку и абсолютнымъ большинствомъ голосовъ".

что не всѣ члены сената должны были избираться мѣстными избирательными коллегіями, какъ бы далеко послѣднія не стояли отъ народной массы. Оно выставляло въ защиту этого два главныхъ соображенія Во первыхъ оно хотѣло дать мѣсто въ сенатѣ выдающимся людямъ въ области науки, искусствъ, администраціи, промышленности и торговли,—людямъ, у которыхъ не было бы ни желанія, ни возможности добиваться избранія на мѣстныхъ выборахъ, но свѣдѣнія или таланты которыхъ могли бы быть очень полезны верхней палатѣ. Такого рода люди нуждались въ особомъ избирателѣ, который сумѣлъ бы самъ разъискать ихъ [1]). Съ другой стороны, большинство хотѣло, чтобы исполнительная власть имѣла въ сенатѣ постоянную опору, которая не зависѣла бы отъ мѣняющагося настроенія общественнаго мнѣнія; такою непоколебимою опорою и должны были быть эти семьдесять пять сенаторовъ.

Но кому предоставить ихъ назначеніе? Что касается первыхъ сенаторовъ, тѣхъ, которые должны были вступить въ сенатъ при самомъ его возникновеніи, то вполнѣ естественно было предоставить ихъ избраніе Національному Собранію; какъ было замѣчено докладчикомъ, это логически вытекало изъ учредительной власти Національнаго Собранія. Но кому предоставить право избраніе ихъ на будущее время? Возможной признавалась тогда только одна комбинація, при которой сенатъ самъ избиралъ бы своихъ членовъ, подобно тому какъ это было установлено конституціей VIII года республики; было предложено впрочемъ два другихъ рѣшенія: избраніе пожизненныхъ членовъ сената палатою депутатовъ [2]) и назначеніе ихъ президентомъ республики. Первое рѣшеніе исходило несомнѣнно изъ того положенія, что *представители народа* имѣютъ право отъ имени послѣдняго передать въ другія руки собственною властью тѣ или иные аттрибуты народнаго самодержавія [3]); остановиться на второмъ рѣшеніи значило внести въ республиканскій образъ правленія одну изъ традиціонныхъ принадлежностей конституціонной монархіи, при которой право *создавать пэровъ* считалось существен-

---

[1]) Докладъ Лефевре Понталиса, *цитир. изд*, стр. 171: „Можно было бы опасаться, что въ средѣ сената, который пополнялся бы только департаментскими выборами, не оказалось бы лучшихъ слугъ страны, представителей великихъ общественныхъ силъ, называющихся духовенствомъ, арміей, магистратурой, администраціей, промышленностью, наукою, литературою, искусствомъ".

[2]) Докладъ, *цитир. изд.*, стр. 171.

[3]) См. т. I, стр. 287.

ной прерогативой монарха, какъ носителя исполнительной власти. Комиссія высказалась въ пользу этого послѣдняго рѣшенія; она оправдывала его какъ соображеніями общаго характера, такъ и ближайшими практическими потребностями [1]). Она сдѣлала однако уступку, признавъ за сенатомъ, на будущее время, право представлять кандидатовъ [2]). Она раздѣлила общее число сенаторовъ (300) между двумя категоріями и предложила предоставить назначеніе одной трети ихъ, т. е. ста сенаторовъ, президенту республики. Но было очевидно, что подобный проектъ не могъ быть вотированъ республиканцами Національнаго Собранія. Контръ-проектъ, представленный Валлономъ, принимая въ соображеніе это важное обстоятельство, уменьшилъ число несмѣняемыхъ сенаторовъ до 75 и предоставлялъ избраніе ихъ первоначально Національному Собранію, а затѣмъ — самому сенату [3]). Умѣренные и дѣятельные люди, бывшіе иниціаторами этого предложенія, не ограничивались одною формулировкою и защитою его въ собраніи: они вступили въ переговоры съ президентомъ республики, чтобы добиться его согласія, и достигли съ этой стороны полнаго успѣха. Докладъ, представленный отъ имени Комиссіи оффиціально констатировалъ это согласіе: «Комиссіи было сообщено министромъ внутреннихъ дѣлъ, что президентъ республики, имѣя въ виду создать большинство, необходимое для учрежденія сената, заявилъ о своей готовности отказаться въ пользу Собранія отъ прерогативы назначенія части сенаторовъ и довольствоваться

---

[1]) Докладъ, *цитир. изд.*, стр. 171: „Предоставляя президенту республики назначеніе трети сенаторскихъ мѣстъ, большинство Комиссіи полагало, что онъ лучше, чѣмъ, кто либо другой можетъ распредѣлить эти мѣста между различными категоріями, изъ среды которыхъ долженъ пополняться сенатъ, не вызывая сомнѣній въ своемъ безпристрастіи. Комиссія видитъ въ этомъ назначеніи, прежде всего, гарантію упроченія власти президента республики и залогъ согласія, которое должно царствовать между сенаторомъ и исполнительною властью, чтобы послѣдняя не оказалась безоружной въ случаѣ столкновенія съ палатою депутатовъ".

[2]) Дѣйствительно, статья 6 проекта комиссіи гласила слѣдующее: „Сенаторы, назначаемые президентомъ республики, избираются имъ изъ списка кандидатовъ, представленнаго сенатомъ и содержащаго въ три раза бо̀льшее число именъ по сравнѐнію съ числомъ вакантныхъ мѣстъ".

[3]) Проектъ Валлона отличался также отъ проекта комиссіи въ другомъ важномъ пунктѣ: онъ отвергъ присоединеніе къ муниципальнымъ совѣтникамъ, для избранія делегатовъ, лицъ платящихъ наибольшіе налоги.

правомъ назначенія членовъ государственнаго совѣта, которое должно быть ему предоставлено. Онъ надѣялся, что попрежнему служитъ интересамъ консервативной политики и ожидаетъ съ довѣріемъ отъ Національнаго Собранія назпаченія сенаторовъ, благопріятнаго его правительству, способнаго успокоить и въ то же время удовлетворить страну [1])».

Комиссія настаивала однако на своихъ предложеніяхъ; но это дѣлалось только ради поддержанія самыхъ принциповъ. Уступка, сдѣланная президентомъ республики, имѣла рѣшающее значеніе, и проектъ Валлона былъ вотированъ. Вотъ какимъ образомъ получилась эта, сама по себѣ довольно странная цифра 75 пожизненныхъ сенаторовъ.

Пожизненное назначеніе или несмѣняемость [2]) этой категоріи сенаторовъ была принята съ меньшими затрудненіями, нежели способъ ихъ избранія. Докладъ требовалъ этой несмѣняемости независимо отъ способа избранія и по двумъ соображеніямъ. Ограничить опредѣленнымъ срокомъ полномочія этихъ 75 сенаторовъ значило бы обязать ихъ добиваться, при приближеніи этого срока, своего переизбранія у президента республики или у своихъ товарищей. смотря по тому, отъ кого зависѣло бы назначеніе. Это могло бы породить подозрѣніе въ низкопоклонствѣ или во взаимной угодливости. Главнымъ же образомъ, очень важно было создать среди сената группу людей, которая, не имѣя основаній бояться общественнаго мнѣнія или заискивать у него, внесла бы въ пренія твердость и обдуманность и сдѣлалась бы центромъ объединенія для этого собранія.

IV.

Наиболѣе оригинальными чертами закона 24 февраля 1875 г. несомнѣнно были: учрежденіе пожизненныхъ сенаторовъ и равное участіе всѣхъ муниципальныхъ совѣтовъ и всѣхъ общинъ въ департаментскихъ выборахъ сенаторовъ. Національное Собраніе хотѣло противопоставить этимъ двойную преграду чистому демократизму и создать двойной противовѣсъ закону большинства. Но оба эти учрежденія были слишкомъ противны демократическому духу и слишкомъ

[1]) Докладъ, *цитир., изд.*, стр. 172.

[2]) Это именно выраженіе употреблено въ законѣ 24 февраля 1875 г. (ст. 7): „Сенаторы, избранные Собраніемъ, несмѣняемы“. Но оно неточно, такъ какъ и сенаторы, избранные на опредѣленное время не менѣе несмѣняемы до истеченія срока ихъ полномочій.

явно утрированы, чтобы они могли долго просуществовать въ той средѣ, для которой предназначались. Пожизненное назначеніе 75 несмѣняемыхъ сенаторовъ было по существу своему несогласимо съ началомъ народнаго самодержавія [1]). Оно было заранѣе осуждено даже такими умѣренными людьми, какъ Прево Парадоль [2]). Что касается равнаго участія въ сенаторскихъ выборахъ всѣхъ муниципальныхъ совѣтовъ, то оно грубо нарушало законъ большинства, не будучи открыто связано съ представительствомъ интересовъ; оно представляло еще и ту аномалію, что находилось въ противорѣчіи съ самимъ муниципальнымъ закономъ, которымъ учреждались муниципальные совѣты: дѣйствительно этотъ законъ установлялъ большее или меньшее число членовъ муниципальнаго совѣта въ зависимости отъ значенія той общины, которую послѣдній представлялъ и которою былъ призванъ управлять.

Республиканская партія никогда не считала окончательною такую организацію сената. Предложенія о пересмотрѣ конституціи не замедлили появиться, лишь только отставка маршала Макъ-Магона вернула палатамъ возможность почина въ дѣлѣ пересмотра [3]). Главною цѣлью этихъ предложеній была реорганизація сената. Послѣ многихъ затрудненій и перипетій, само правительство было вынуждено предложить частичный пересмотръ и добилось его [4]) въ августѣ 1884 г. Но реорганизація сената не была совершена закономъ 14 августа 1884 г., который явился результатомъ частичнаго пересмотра конституціонныхъ законовъ. Этотъ законъ ограничился тѣмъ,

---

[1]) См. выше, стр. 172.

[2]) *La France nouvelle,* кн. II, гл. IV, стр. 109: „Это избраніе не должно быть пожизненнымъ, чтобы верхняя палата могла, съ извѣстною медлительностью, отражать на себѣ перемѣны въ общественномъ мнѣніи и не терять довѣрія въ обществѣ; необходимо, чтобы каждые десять лѣтъ генеральные совѣты созывались въ областныя собранія и призывались бы къ возобновленію верхней палаты путемъ общихъ выборовъ". Герцогъ Брольи также не допускалъ пожизненнаго назначенія сенаторовъ (*Vues sur le gouvernement de la France,* гл. VIII, стр. 277): „Этотъ корпусъ, во всемъ своемъ составѣ, подвергался-бы переизбранію по третямъ черезъ каждые шесть лѣтъ". Правда, при этой системѣ полномочія сенаторовъ продолжались бы восемнадцать лѣтъ.

[3]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 8: „Однако, до истеченія срока полномочій, предоставленныхъ закономъ 20 ноября 1873 г. маршалу Макъ-Магону, этотъ пересмотръ можетъ имѣть мѣсто только по предложенію президента республики".

[4]) Относительно исторіи этого пересмотра см. Léon Duguit, *L'élection des Sénateurs,* ст. 14 и слѣд.

что лишилъ семь первыхъ статей закона 24 февраля 1875 г. ихъ учредительнаго характера [1]). Съ этой минуты онѣ могли быть измѣнены обыкновеннымъ законодательнымъ порядкомъ. Это и было сдѣлано закономъ 9 декабря 1884 г.,—закономъ объ измѣненіи органическихъ законовъ, касавшихся организаціи сената и сенаторскихъ выборовъ. Проектъ этого закона былъ внесенъ правительствомъ сначала въ верхнюю палату, объ измѣненіи организаціи которой шло дѣло. Произошли жаркія пренія, какъ въ сенатѣ, такъ и въ палатѣ депутатовъ, при чемъ снова обсуждались различныя системы, предлагавшіяся и отвергнутыя въ 1875 г., а въ частности—избраніе сенаторовъ всеобщею подачею голосовъ, путемъ прямыхъ или двойныхъ выборовъ [2]); избраніе прямою всеобщею подачею голосовъ было даже вотировано палатою депутатовъ (2 декабря 1884 г.); но въ концѣ концевъ обѣ палаты остановились на среднемъ рѣшеніи, предложенномъ правительствомъ. Вотъ, въ главныхъ чертахъ, порядокъ, установленный закономъ 9 декабря 1884 г.:

1° Семьдесятъ пять несмѣняемыхъ сенаторовъ, назначавшихся сенатомъ, упразднялись, но только на будущее время. Сенаторы, занимавшіе эти мѣста во время вотированія закона, сохраняли свои полномочія на прежнихъ основаніяхъ. Но впредь всѣ сенаторы должны были избираться на девять лѣтъ департаментами и колоніями [3]). При всякомъ освобожденіи несмѣняемаго сенаторскаго мѣста должны были происходить, какъ объ этомъ будетъ сказано ниже, департаментскіе выборы.

2° Общее число сенаторовъ не было уменьшено; оно попрежнему равнялось тремъ стамъ. Семь-десятъ пять мѣстъ несмѣняемыхъ сенаторовъ были распредѣлены между наиболѣе населенными департаментами (ст. 2). Департаментъ Сены долженъ былъ избирать впредь

---

[1]) Ст. 3: „Статьи отъ 1 до 7 учредительнаго закона 24 февраля 1875 г. относительно организаціи сената не будутъ болѣе носить учредительнаго характера“. Благодаря этому, вопросы объ организаціи и избраніи сената, такъ же какъ и палаты депутатовъ, были изъяты изъ вѣдѣнія конституціи и перешли въ область обыкновеннаго законодательства.

[2]) См. превосходный резюме этихъ преній у Дюги, *L'élection des Sénateurs*, стр. 21 и слѣд.

[3]) Ст. 1: „Сенатъ составляется изъ трехсотъ членовъ, избираемыхъ департаментами и колоніями.—Всѣ настоящіе его члены, какъ избранные Національнымъ Собраніемъ и сенатомъ, такъ и назначенные департаментами и колоніями, сохраняютъ свои полномочія въ теченіе всего времени, на которое они избраны“.

10 сенаторовъ, Сѣверный департаментъ—8, десять департаментовъ —по 5, двѣнадцать — по 4, пятьдесять два — по 3; только десять департаментовъ по прежнему имѣли по два сенаторскихъ мѣста. Территорія Бельфора, три алжирскіе департамента и четыре колоніи: Мартиника, Гваделупа, острова Согласія и французская Индія, избирали по одному сенатору. Когда освобождалось мѣсто несмѣняемаго сенатора, жребій рѣшалъ, какой изъ департаментовъ изъ числа получившихъ прибавочныя сенаторскія мѣста долженъ былъ приступить къ новымъ выборамъ (ст. 3). По отношенію къ частичному возобновленію, избранный такимъ образомъ сенаторъ причислялся къ одной серіи съ другими сенаторами того-же департамента.

3⁰ Избирательныя коллегіи, назначающія сенаторовъ департаментовъ потерпѣли измѣненіе въ своемъ преобладающемъ составномъ элементѣ. Уже не каждый муниципальный совѣтъ избиралъ теперь только одного делегата. Впрочемъ число делегатовъ не находилось въ точномъ соотвѣтствіи съ числомъ жителей общины; оно измѣнялось въ зависимости отъ числа членовъ самого совѣта, которое установлялось въ зависимости отъ значенія общины. Такимъ образомъ число делегатовъ слѣдовало прогрессіи, элементы которой давались муниципальнымъ закономъ; оно измѣнялось отъ одного делегата (если муниципальный совѣтъ насчитывалъ не болѣе десяти членовъ) до тридцати (муниципальный совѣтъ Парижа) [2]). Это было впрочемъ чисто эмпирическое рѣшеніе вопроса, плохо обоснованное и приведшее къ искусственнымъ результатамъ: «Національное Собраніе дало

---

[1]) Ст. 6: „Сенаторы назначаются выборами по списку, когда ихъ избирается нѣсколько, избирательной коллегіей, собирающейся въ главномъ городѣ департамента или колоніи и состоящей: 1⁰ изъ депутатовъ; 2⁰ генеральныхъ совѣтниковъ; 3⁰ окружныхъ совѣтниковъ; 4⁰ делегатовъ, назначенныхъ изъ среды избирателей общины каждымъ муниципальнымъ совѣтомъ. — Совѣты, состоящіе изъ десяти членовъ, посылаютъ одного делегата—Совѣты, состоящіе изъ двѣнадцати членовъ, избираютъ двухъ делегатовъ. — Совѣты, состоящіе изъ шестнадцати членовъ, избираютъ трехъ делегатовъ.—Совѣты, состоящіе изъ двадцати одного члена, избираютъ шесть делегатовъ.—Совѣты, состоящіе изъ двадцати трехъ членовъ, избираютъ девять делегатовъ.—Совѣты, состоящіе изъ двадцати семи членовъ, избираютъ двѣнадцать делегатовъ. — Совѣты, состоящіе изъ тридцати членовъ, избираютъ пятьнадцать делегатовъ.—Совѣты, состоящіе изъ тридцати двухъ членовъ, избираютъ восемьнадцать делегатовъ. —Совѣты, состоящіе изъ тридцати четырехъ членовъ, избираютъ двадцать одного делегата.—Совѣты, состоящіе изъ тридцати шести и больше того членовъ, избираютъ двадцать четыре делегата.—Парижскій муниципальный совѣтъ избираетъ тридцать делегатовъ.

несомнѣнное преобладаніе деревенскимъ общинамъ, представлявшимъ по его мнѣнію консервативный элементъ. Сенатъ былъ представителемъ не общинъ Франціи, но исключительно деревень. Въ 1875 г. преобладающее значеніе получили деревни; законъ 1884 г. обезпечилъ преобладаніе за городами средней величины [1])». Дѣйствительно, цитируемый мною авторъ доказываетъ, что вліяніе большихъ городовъ съ населеніемъ, превышающимъ 100.000 душъ, очень уменьшено этой системой. Авторы закона 1884 г. не рѣшались и не желали покинуть основы, на которой построило сенатъ Національное Собраніе; они хотѣли только нѣсколько расширить и улучшить ее. Въ самомъ дѣлѣ, какъ бы ни были основательны нѣкоторыя возраженія противъ комбинаціи 1875 г. она съ успѣхомъ выдержала практическій опытъ. Эта система была легко усвоена и понята среднимъ общественнымъ мнѣніемъ; она функціонировала безъ всякихъ затрудненій и способствовала появленію въ сенатѣ республиканскаго большинства, пользовавшагося законнымъ авторитетомъ въ странѣ. Благоразуміе не позволяло политическимъ дѣятелямъ разрушить до основанія это учрежденіе и замѣнить его совершенно новымъ. Быть можетъ, истиннымъ рѣшеніемъ было бы строгое примѣненіе принципа, невполнѣ выясненнаго и даже извращеннаго въ 1875 г. Согласно отчасти безсознательной логикѣ, безспорно проявившейся тогда при комбинаціи различныхъ предложеній, касавшихся избранія сенаторовъ, четвертая и послѣдняя категорія избирателей, образовавшихъ департаментскую коллегію, должна была бы состоять изъ муниципальныхъ совѣтниковъ всѣхъ общинъ департамента, избранныхъ, какъ и избиратели трехъ первыхъ категорій, всеобщею подачею голосовъ. Ихъ всѣхъ слѣдовало призвать въ избирательную коллегію, позволивъ имъ вотировать не лично, а черезъ посредство другихъ лицъ, если хотѣли избавить ихъ отъ издержекъ и неудобствъ, связанныхъ съ переѣздами. Практическій результатъ не отличался-бы существенно отъ достигнутаго закономъ 1884 г., но учрежденіе покоилось бы тогда на единомъ принципѣ, примѣненномъ ко всѣмъ категоріямъ избирателей.

V.

Законъ 24 февраля 1875 г. обусловилъ право быть избраннымъ въ сенаторы только тремя требованіями, перечисленными въ статьѣ

---

[1]) Duguit, *L'élection des sénateurs*, стр. 42.

3: «Сенаторамъ можетъ быть лишь французъ, достигнувшій сорокалѣтняго возраста и пользующійся всѣми гражданскими и политическими правами». Изъ этихъ трехъ условій два подразумѣвались сами собою и вытекали изъ основныхъ началъ государственнаго права,— и только третье, требовавшее достиженія сорокалѣтняго возраста, было введено закономъ. Въ немъ нѣтъ ничего чрезмѣрнаго, такъ какъ зрѣлый возрастъ всегда считался отличительною чертою членовъ сената [1]). Только этими требованіями и обусловливалось право быть избраннымъ въ пожизненные сенаторы. Законъ 24 февраля 1875 г., регламентировавшій все, что касалось этой категоріи сенаторовъ, не предусматривалъ по отношенію къ нимъ никакихъ случаевъ неправоспособности или несовмѣстности.

Органическій законъ 2 августа 1875 предусматривалъ нѣкоторые изъ такихъ случаевъ по отношенію къ сенаторамъ, избраннымъ департаментами и колоніями. Случаи неправоспособности, перечисленные въ статьѣ 21, были вполнѣ относительны и имѣли цѣлью оградить избирателей отъ вліянія кандидатовъ изъ среды чиновниковъ; военные имѣли право быть избранными въ сенатъ (за исключеніемъ офицеровъ въ тѣхъ департаментахъ или колоніяхъ, которые входили цѣликомъ или частію въ округъ, подлежавшій ихъ вѣдѣнію). Случаи несовмѣстности сенаторскаго мандата съ другими общественными функціями, предусматривавшіеся статьею 20, носили спеціальный характеръ и были малочисленны; было справедливо замѣчено, что несовмѣстность, составлявшая общее правило для палаты депутатовъ, устанавливалось только въ видѣ исключеній по отношенію къ сенату [2]).

Законъ 9 декабря 1884 г. оказывается въ этомъ случаѣ гораздо суровѣе. Онъ лишаетъ въ своей статьѣ 5 права быть избранными въ сенаторы «всѣхъ лицъ, принадлежащихъ къ сухопутной или морской арміи», за немногими исключеніями, соотвѣтствующими въ большинствѣ случаевъ исключеніямъ, допущеннымъ для депутатовъ закономъ 30 ноября 1875 г. [3]). Онъ объявляетъ также лишенными права быть сенаторами членовъ царствовавшихъ во Франціи династій (ст. 4). Но этимъ и ограничиваются предусмотрѣнные имъ случаи

---

[1]) Проектъ, представленный въ 1873 г. Дюфоромъ, требовалъ (ст. 2) для сенаторовъ достиженія 45 лѣтняго возраста; проектъ, внесенный Брольи въ 1874 г. (ст. 5) довольствовался 35 лѣтнимъ возрастомъ для членовъ Большого Совѣта.

[2]) Duguit, *L'élection des Sénateurs*, стр. 23, прим. 4.

[3]) Исключены сверхъ того маршалы Франціи и адмиралы.

направоспособности. Особенно слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что по отношенію къ выборамъ въ сенатъ мы не находимъ ничего подобнаго той регламентаціи, какая установлена для выборовъ въ палату депутатовъ закономъ о множественныхъ кандидатурахъ. Гражданинъ, правоспособный во всѣхъ другихъ отношеніяхъ, можетъ ставить свою кандидатуру въ сенатъ въ какомъ угодно количествѣ округовъ. Что касается случаевъ несовмѣстности, то законъ 1884 г., не установилъ окончательной системы, такъ какъ, когда этотъ вопросъ обсуждался въ сенатѣ, на разсмотрѣніе послѣдняго былъ переданъ общій законопроектъ о случаяхъ парламентской несовмѣстности, вотированный палатою депутатовъ. Законъ 1884 г. заканчивается слѣдующимъ временнымъ постановленіемъ: «Въ случаѣ если къ началу ближайшихъ сенаторскихъ выборовъ не будетъ вотированъ спеціальный законъ о случаяхъ парламентской несовмѣстности, къ этимъ выборамъ должна примѣняться статья 8 закона 30 ноября 1875 г.». Это значило поставить временно сенатъ, по отношенію къ этому вопросу въ одинаковыя условія съ палатою депутатовъ; таково дѣйствительно было тогда окончательное намѣреніе палаты депутатовъ, такъ какъ статья 5 вотированнаго ею законопроекта была составлена въ этомъ смыслѣ. Сенатъ согласился на такой порядокъ, только какъ на временный; это былъ только первый шагъ. Но въ этомъ случаѣ, какъ и во многихъ другихъ, временное стремится обратиться въ постоянное. Спеціальный законъ, о которомъ упоминается въ законѣ 1884 г., до сихъ поръ еще не былъ вотированъ, и пока остается въ силѣ временное постановленіе. Однако въ него пришлось внести поправку. Дѣло въ томъ, что къ сенату хотѣли примѣнить цѣликомъ тѣ постановленія о несовмѣстности, которыя были выработаны для палаты депутатовъ; но эти постановленія не обнимались статьею 8 закона 30 ноября 1875 г., о которой одной упомянуто въ законѣ 1884 г. Въ этой статьѣ установлялось общее правило и перечислялись нѣкоторыя исключенія; между тѣмъ въ статьѣ 9 находились еще и другія исключенія. Очевидно, что произошелъ недосмотръ. Законодатель не могъ относиться въ этомъ случаѣ къ сенату строже, чѣмъ къ палатѣ депутатовъ. Поправка была внесена закономъ 26 декабря 1887 г., въ силу котораго къ сенаторамъ должны были примѣняться статьи 8 и 9 закона 30 ноября 1875 г. [1]). Уравненіе двухъ палатъ, по отношенію къ этому во-

---

[1]) Слѣдуетъ замѣтить, что не существуетъ закона, въ силу котораго на сенаторовъ распространялось бы статья 11 закона 30 ноября 1875 г.,

просу, теперь, повидимому, признано въ принципѣ. Законопроектъ, въ которомъ устанавливаются новые случаи несовмѣстности и о которомъ было упомянуто выше, уже безъ всякихъ оговорокъ, приравниваетъ сенаторовъ къ депутатамъ.

Такимъ образомъ пересмотръ и законодательство 1884 г. имѣли цѣлью уменьшить разницу въ способѣ избранія и въ составѣ двухъ французскихъ палатъ. Я считаю возможнымъ предсказать заранѣе, что всякія новыя измѣненія и поправки будутъ происходить въ томъ же направленіи и, еще болѣе сглаживая различіе, будутъ стремиться къ болѣе полному сближенію обѣихъ палатъ. Въ засѣданіи палаты депутатовъ 16 марта 1894 г., послѣ блестящихъ преній, вызванныхъ предложеніями о пересмотрѣ конституціи, были внесены два законо-проекта относительно выбора сенаторовъ: одинъ Мориса Фора, а другой Гильемэ (Guillemet). Первый изъ нихъ стремился установить избраніе сенаторовъ прямою и всеобщею подачею голосовъ, вотированіемъ по списку и по департаментамъ; второй вводилъ въ департаментскія избирательныя коллегіи элементъ не вполнѣ новый, но обновленный, а именно: онъ установлялъ назначеніе, наканунѣ самыхъ выборовъ, делегатовъ отъ общины, составляющихъ большинство избирательной коллегіи, уже не муниципальными совѣтами, а всѣми избирателями данной общины, при чемъ число делегатовъ должно было остаться прежнее [1]). Люди твердо стоящіе за учрежденіе двухъ палатъ и видящіе въ немъ примѣненіе одного изъ наиболѣе безспорныхъ основныхъ принциповъ, выясненныхъ общественной наукой, могутъ съ нѣкоторымъ опасеніемъ относиться къ такого рода проектамъ; у нихъ можетъ явиться вопросъ: будетъ ли дѣйствительно во Франціи двѣ палаты, при одномъ и томъ-же способѣ ихъ избранія? Мнѣ кажется, что это учрежденіе сохранило-бы и въ такомъ случаѣ свое значеніе и свои внутреннія преимущества. Примѣръ сенатовъ отдѣльныхъ штатовъ Сѣверо-Американскаго Союза можетъ служить достаточнымъ доказательствомъ, что учрежденіе двухъ палатъ приноситъ свои полезные результаты даже и въ томъ случаѣ, когда

въ которой идетъ дѣло о томъ случаѣ, когда депутатъ назначается на какую-нибудь общественную должность; слѣдовательно сенаторы, назначенные на общественную должность, совмѣстимую съ ихъ мандатомъ, не подлежатъ переизбранію.

[1]) Часто цитируемый мною этюдъ Дюги *о выборѣ сенаторовъ* былъ написанъ по поводу проектовъ Мориса Фора и Гильемэ: они разсматриваются имъ на стр. 43 и слѣд.

различіе между верхнею и нижнею палатою очень несущественно [1]). Слѣдуетъ однако признать, что сенатъ, избранный прямою и всеобщею подачею голосовъ, несомнѣнно внесъ-бы большую пертурбацію во французскій конституціонный строй съ другой точки зрѣнія. Тогда уже невозможно было бы относиться къ сенату, какъ къ собранію, имѣющему только законодательную и умѣряющую миссію; невозможно было-бы отказать ему въ правѣ на такое же вліяніе на общую политику и судьбу министерствъ, какое имѣетъ палата депутатовъ. Но какимъ же образомъ функціонировалъ тогда нашъ парламентскій образъ правленія? какъ могло бы удержаться и чѣмъ оправдывалось бы право распущенія палаты въ томъ видѣ, въ какомъ оно организовано учредительными законами?

Нѣкоторые публицисты указываютъ другой путь. Они предлагаютъ основать избраніе сенаторовъ на принципѣ представительства интересовъ и группъ. Для защиты именно этой мысли Дюги и написалъ этюдъ, на который я часто ссылался. Безъ сомнѣнія отдѣльное представительство различныхъ интересовъ было бы понятнѣе въ примѣненіи къ сенату, нежели къ палатѣ депутатовъ; но я уже говорилъ, въ какомъ смыслѣ и почему этотъ способъ избранія законодательныхъ собраній кажется мнѣ не согласимымъ съ принципомъ народнаго самодержавія [2]). Группы или классы, объ отдѣльномъ вотированіи которыхъ идетъ дѣло, не обладаютъ сами по себѣ ни малѣйшею частицею верховной власти народа; слѣдовательно они не имѣютъ никакого права осуществлять послѣднюю ни непосредственно, ни черезъ своихъ представителей; между тѣмъ въ совѣщательныхъ и законодательныхъ собраніяхъ дѣло идетъ именно объ этомъ осуществленіи. Это просто свободныя ассоціаціи или категоріи лицъ, соединенныхъ только общими или сходными занятіями. Правда нѣкоторыя группы, для которыхъ требуютъ иногда независимаго права на представительство, какъ напримѣръ община или департаментъ, осуществляютъ черезъ выборные совѣты извѣстную долю публичной власти; но необходимо признать, что эта власть предоставляется имъ закономъ, т. е. народнымъ самодержавіемъ; въ противномъ случаѣ мы имѣли бы дѣло съ федеративнымъ государствомъ.

---

[1]) См. т. I, стр. 77 и слѣд.
[2]) См. т. I, стр. 178.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Привилегіи обѣихъ палатъ и гарантіи, которыми онѣ пользуются.

Привилегіи и гарантіи, о которыхъ идетъ рѣчь, имѣютъ, всѣ безъ исключенія, одну и ту же цѣль: обезпечить обѣимъ палатамъ полную независимость и возможность безпрепятственно осуществлять свои функціи. Эти привилегіи и гарантіи отчасти содержатся или подразумѣваются въ текстахъ учредительныхъ законовъ, а отчасти установлены обыкновенными законами. Однѣ изъ нихъ относятся къ палатамъ, разсматриваемымъ, какъ коллективное цѣлое; другія охраняютъ каждаго изъ ихъ членовъ въ отдѣльности.

§ 1.—Привилегіи и гарантіи, принадлежащія обѣимъ палатамъ, какъ коллективнымъ учрежденіямъ.

Такихъ привилегій и гарантій, вписанныхъ въ конституцію или подразумѣвающихся ею я насчитываю четыре. Я разсмотрю ихъ послѣдовательно, а затѣмъ перейду къ другимъ, замѣнившимъ собою еще одну гарантію, установленную конституціей, но упраздненную въ настоящее время.

I.

«Каждая изъ палатъ сама рѣшаетъ вопросъ о правѣ ея членовъ быть депутатами или сенаторами и о правильности ихъ избранія»; такъ начинается статья 10 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. Эта прерогатива имѣетъ преимущественно политическое значеніе; это, прежде всего, оборонительное оружіе въ рукахъ законодательныхъ собраній противъ исполнительной власти. Послѣдняя, какъ мы видѣли [1]), распоряжается во Франціи производствомъ выборовъ; она кромѣ того имѣетъ возможность оказывать, черезъ своихъ безчисленныхъ агентовъ, вліяніе на гражданъ и можетъ злоупотреблять этимъ вліяніемъ; можно опасаться ея давленія на избирателей въ пользу тѣхъ или иныхъ кандидатовъ. Но результаты голосованія, объявленные административною властью по совершенію выборовъ,

[1]) См. выше, стр. 239.

еще не окончательны. Никакое избраніе не можетъ считаться дѣйствительнымъ, до тѣхъ поръ пока оно не будетъ признано таковымъ тою палатою, членомъ которой долженъ сдѣлаться избранный кандидатъ. Палата (если только не предположить, что большинство въ ней подтасовано или подкуплено) имѣетъ тогда полную возможность бороться съ подкупомъ или давленіемъ администраціи и возвратить избирателямъ ихъ независимость: ей стоитъ только уничтожить неправильно произведенные выборы. Предоставить ей, въ то же время, самой судить о правѣ ея членовъ быть депутатами или сенаторами, значило оградить ее отъ другой опасности: еслибы ей не принадлежало это право, то всѣ споры, возникающіе по поводу выборовъ, пришлось бы передавать на разсмотрѣніе трибуналовъ; но со стороны послѣднихъ можно было-бы также опасаться угодливости по отношенію къ исполнительной власти и кромѣ того, установленія противоположной или колеблющейся практики, или-же, наконецъ,—юридически-правильныхъ по излишне-строгихъ приговоровъ. Конституція дѣлаетъ каждую палату единственнымъ и верховнымъ судьею этихъ вопросовъ, не смотря на неудобства, которыя могутъ вытекать изъ этой системы и о которыхъ мы скоро будемъ говорить. Забота о независимости палатъ примиряетъ надъ всѣми другими соображеніями.

Представительныя собранія всегда требовали права провѣрки полномочій своихъ членовъ. Старые французскіе генеральные штаты пользовались имъ по традиціи; но оно не составляло ихъ безспорной прерогативы и не принадлежало имъ исключительно. Здѣсь не было ничего кромѣ обычной уступки въ пользу генеральныхъ штатовъ со стороны королевской власти, которая оставляла иногда это право за собою [1]). Съ другой стороны, всѣ юридическіе затрудненія, которые могли представиться въ такихъ случаяхъ, разрѣшались королевскимъ совѣтомъ. Въ Англіи палата общинъ съ раннихъ временъ начала требовать этой прерогативы и добилась ее окончательно въ началѣ XVIII вѣка [2]); она пользовалась ею безраздѣльно въ теченіи двухъ съ половиною столѣтій; но въ настоящее время отказалась отъ нѣкоторой ея части.

Дѣйствительно эта система, на ряду съ безспорными выгодами представляетъ неоспоримыя неудобства. Съ юридической точки зрѣнія, она нарушаетъ принципъ раздѣленія властей, допуская втор-

---

[1]) Такъ поступилъ Генрихъ II по отношенію къ генеральнымъ штатамъ 1588 г., Picot, *Histoire des Etats généraux*, т. III², стр. 377.

[2]) Anson, *Law and custom*, т. I¹, стр. 159 и слѣд.

женіе законодательнаго корпуса въ область судебной власти,—такъ какъ рѣчь идетъ въ такихъ случаяхъ о разрѣшеніи споровъ. На практикѣ, часто можно опасаться, что въ обсужденіе спорныхъ выборовъ большинство, отъ котораго зависитъ рѣшеніе, не внесетъ строгаго безпристрастія; партійныя страсти и интересы иногда будутъ оказывать свое вліяніе на судей. Вслѣдствіе этого, въ новѣйшее время, англійская палата Общинъ частію отказалась отъ этого права; спорныя дѣла по производству выборовъ она перенесла на разсмотрѣніе судебной власти. Это произошло впрочемъ не вдругъ, а съ извѣстной постепенностью. До 1770 г. дѣла этого рода разрѣшались палатой во всемъ ея составѣ; въ 1770 г. она передала ихъ на разсмотрѣніе комитета, избиравшагося изъ ея членовъ и представлявшаго собой нѣчто въ родѣ жюри, такъ какъ изъ списка, вотированнаго палатой, могли быть устранены тѣ или иныя имена по требованію обѣихъ парламентскихъ партій. Наконецъ *Актъ* 1868 г., дополненный послѣдующими законами, передалъ разсмотрѣніе избирательныхъ дѣйствій вѣдѣнію судебной власти. Петиціи, содержащія въ себѣ жалобы на неправильность выборовъ и исходящія отъ лицъ, имѣющихъ право возбуждать такого рода жалобы (избирателей и кандидатовъ даннаго избирательнаго округа должны въ настоящее время подаваться въ судъ, состоящій изъ двухъ судей высшихъ судовъ [1]). Послѣдніе имѣютъ право, если окажется нужнымъ, исправить объявленные результаты выборовъ, а также уничтожить выборы, сопровождавшіеся подкупомъ или обманомъ, въ случаяхъ, опредѣленныхъ обычнымъ правомъ (*Common law*) или статутами. Но для уничтоженія выборовъ необходимо единогласное рѣшеніе обоихъ судей; въ случаѣ разногласія между ними, петиція отвергается [2]). Необходимо кромѣ того, чтобы рѣшеніе суда было зарегистрировано палатою Общинъ, такъ какъ за этимъ рѣшеніемъ должно послѣдовать или принятіе ею въ свою среду новаго члена, или изданіе приказа (*writ*) о производствѣ новыхъ выборовъ; но еще не было примѣра, чтобы палата Общинъ не признала произнесеннаго судомъ приговора. Слѣдуетъ прибавить наконецъ, что палата Общинъ сохранила за собою право рѣшать вопросы о правоспособности избранныхъ кандадатовъ; если она признаетъ по отношенію къ кому

---

[1]) Судьи, которые должны исполнять эту обязанность въ Англіи, назначаются ежегодно отдѣленіемъ Верховнаго Суда, называемымъ судомъ *Королевской Скамьи*.

[2]) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, т. II, стр. 502 слѣд.

либо изъ нихъ юридическую неправоспособность (*legal disqualification*) сдѣлаться ея членомъ, то объявляетъ данное депутатское мѣсто вакантнымъ даже въ томъ случаѣ, если ни одна изъ заинтересованныхъ сторонъ не оспариваетъ выборовъ [1]).

Рѣшеніе, принятое въ Англіи безъ сомнѣнія заслуживаетъ большого вниманія; но оно предполагаетъ два условія, очень трудно осуществимыя во всякой другой странѣ: во первыхъ, такую среду, въ которой уже нечего опасаться давленія правительства на избирателей, такъ какъ нравы и привычка къ свободѣ сдѣлали это давленіе невозможнымъ; во вторыхъ, судебную власть, нравственный авторитетъ которой стоитъ такъ высоко, что можно, безъ боязни дискредитировать ее, передать на ея разсмотрѣніе спорныя дѣла, тѣсно связанныя съ политикой. Во Франціи благоразуміе требуетъ держаться пока традиціоннаго рѣшенія. Оно впрочемъ могло бы быть измѣнено только путемъ пересмотра, такъ какъ оно вписано въ конституцію; такого же рода порядокъ установленъ конституціей Соединенныхъ Штатовъ [2]).

Въ статьѣ 10 закона 16 іюля 1875 г. находится еще слѣдующее дополненіе къ установленному конституціей порядку провѣрки депутатскихъ полномочій. Послѣ словъ: «каждая изъ палатъ сама рѣшаетъ вопросъ о правѣ ея членовъ быть депутатами или сенаторами и о правильности ихъ избранія», въ ней прибавлено: «Она одна можетъ принять ихъ отставку». Отсюда вытекаетъ, что депутатъ не можетъ сложить съ себя свои обязанности своею собственною волею; для этого необходимо также согласіе палаты. Это очень мудрое постановленіе, и мы знаемъ, что, опираясь на него, палата можетъ противодѣйствовать комбинаціямъ, имѣющимъ цѣлью дать возможность избирательнымъ комитетамъ располагать по своему усмотрѣнію отставкою депутата, при помощи заранѣе подписаннаго послѣднимъ и врученнаго имъ бланка [3]). Но это постановленіе

---

[1]) Anson, *Law and custom of the Constitution*, т. I[1], стр. 149: „But it (the House of Commons) retains the right to pronounce at once on the existence of legal disqualifications in those returned to Parliament, and will declare a seat to be vacant, if the member returned is subject to such disqualification without waiting for the return to be questioned by persons interested in the matter".— Ср. de Franqueville, *цит. соч.*, т. II, стр. 514.

[2]) Ст. 1, отд. 5, парагр. 1: „Каждая палата сама провѣряетъ выборы, избраніе и право на избраніе своихъ членовъ".—Относительно порядка разсмотрѣнія спорныхъ выборовъ см. Thomas Hudson Mc Kee, *A manual of congressional practice*, стр. 34 и слѣд.

[3]) См. т I, стр. 270.

имѣетъ также и принципіальное значеніе. Депутатъ или сенаторъ принадлежатъ въ извѣстномъ смыслѣ законодательному собранію, потому что съ ихъ уходомъ народное представительство, въ теченіе нѣкотораго времени, будетъ уже не въ томъ составѣ, какой опредѣленъ для него закономъ. Депутатъ или сенаторъ не могутъ покинуть принятаго ими мѣста безъ согласія палаты, которая допустила ихъ занять его.

Англійское право идетъ еще далѣе: оно постановляетъ, что членъ палаты Общинъ, разъ допущенный въ нее, не имѣетъ права подать отставку. Онъ выполняетъ извѣстный долгъ, несетъ настоящую обязанность и слѣдовательно не можетъ сложить ее съ себя по своему желанію. Однако новѣйшая практика считаетъ такого рода отставки, вообще говоря, законными, и уже нашла способъ дѣлать ихъ возможными съ юридической точки зрѣнія: депутатъ, желающій выйти въ отставку, добивается какой нибудь незначительной коронной должности, чисто номинальной, уцѣлѣвшей отъ феодальныхъ временъ, но вошедшей въ списокъ должностей, несовмѣстныхъ съ званіемъ члена палаты Общинъ [1]); достигнувъ своей цѣли, новый чиновникъ спѣшитъ конечно отказаться отъ своей должности. Во всей этой комедіи есть нѣчто ребяческое и французскій законъ является въ данномъ случаѣ несравненно проще и раціональнѣе.

Наконецъ, какъ я полагаю, каждая палата имѣетъ право лишать своихъ членовъ ихъ полномочій, если они подвергнутся такимъ судебнымъ приговорамъ или встанутъ въ такія условія, которые дѣлали-бы ихъ избраніе невозможнымъ, если бы существовали въ день выборовъ. По отношенію къ большинству государственныхъ должностей это правило не можетъ быть отдѣлено отъ постановленій,

[1]) Sir Erskine May, *Parliamentary practice*, 8-е изд. стр. 657: „Согласно твердо установившемуся принципу парламентскаго права, членъ палаты Общинъ, должнымъ образомъ избранный, не можетъ отказаться отъ своего депутатскаго мѣста; чтобы обойти эту обязательность депутатъ, желающій выйти изъ Палаты, принимаетъ коронную должность, которая юридически дѣлаетъ его мѣсто вакантнымъ и заставляетъ палату предписать новые выборы. Должностями, избираемыми для этой цѣли, бываютъ обыкновенно слѣдующія: должность королевскаго управителя (Steward) тремя округами: Stoke, Desborough и Bonenham; должность управляющаго королевскими помѣстьями East Hundred, Northstead и Hempholme, или-же должность завѣдователя конфискованными имуществами (escheator) въ Мюнстерѣ; въ этихъ должностяхъ обыкновено не отказывается никому изъ депутатовъ, желающихъ получить ихъ, если не представляется какихъ либо особыхъ препятствій; онѣ немедленно же оставляются по минованію въ нихъ надобности“.

касающихся случаевъ несовмѣстности; но что касается судебныхъ приговоровъ, влекущихъ за собою потерю избирательнаго права, а слѣдовательно и права быть депутатомъ, а равно и постановленій о наложеніи запрещенія на имущество или объявленіе банкротства, то во всѣхъ подобныхъ случаяхъ право палаты не подлежитъ сомнѣнію. Подобнымъ же образомъ, еслибы депутатъ вступилъ въ ряды арміи, къ которой онъ не принадлежалъ во время своего избранія, то и на такія случаи, какъ я думаю, распространяется предполагаемое мною право палаты. Дѣйствительно, статья 6 закона 30 ноября 1875 г. гласитъ, что «всякій военный ли морякъ, находящійся въ рядахъ морской или сухопутной арміи, не можетъ быть избранъ въ члены палаты депутатовъ [1])». Можно однако поставить вопросъ, достаточно-ли однихъ этихъ общихъ соображеній, чтобы признать за палатами право объявлять своихъ членовъ лишенными ихъ полномочій? Но мы не имѣемъ недостатка и въ прямыхъ законодательныхъ текстахъ. Во первыхъ, существуетъ статья 80 избирательнаго закона 15 марта 1849 г. Предшествующая статья того же закона (79) опредѣляетъ, какіе судебные приговоры лишаютъ гражданина права быть избраннымъ въ народные представители; въ ней упоминается не только объ уголовныхъ приговорахъ, но также и о судебныхъ постановленіяхъ относительно наложенія запрещенія на имущество, отдачи подъ опеку и банкротства; затѣмъ въ статьѣ 80 говорится слѣдующее: «Будетъ лишенъ званія народнаго представителя всякій членъ національнаго собранія, который подвергнется судебному приговору, влекущему за собою, согласно предшествующей статьѣ, потерю права быть избраннымъ въ депутаты. Рѣшеніе произносится національнымъ собраніемъ по сообщенію ему оправдательныхъ документовъ». Правда, этотъ текстъ былъ замѣненъ почти тождественною ему статьею 28 органическаго декрета 2 февраля 1852 г. [2]); но послѣдняя можетъ считаться остающеюся въ силѣ и до настоящаго времени, такъ какъ съ тѣхъ поръ не появлялось ни-

---

[1]) Это, какъ мнѣ кажется, чисто юридическое рѣшеніе вопроса не было предложено и не обсуждалось во время преній, возникшихъ въ палатѣ депутатовъ по поводу такого рода случая 16 декабря 1893 и 30 октября 1894 гг.

[2]) „Будетъ лишенъ званія члена Законодательнаго Корпуса всякій депутатъ, который подвергнется судебному приговору, влекущему за собою, согласно предшествующей статьѣ, потерю права быть избраннымъ въ депутаты. Рѣшеніе произносится Законодательнымъ Корпусомъ по собщеніи ему оправдательныхъ документовъ“.

какого новаго закона по этому вопросу и такъ какъ это постановленіе не имѣетъ никакой внутренней связи съ конституціей 1852 г. [1]). Во всякомъ случаѣ, выражаясь болѣе точно, можно сказать, что эти два текста служатъ достаточнымъ доказательствомъ того, что французское публичное право допускаетъ потерю правоспособности депутата и во время осуществленія имъ своихъ полномочій. Кромѣ того, законъ 30 ноября 1875 г., устанавливая въ своей статьѣ 16 сроки для частичныхъ выборовъ, предусматриваетъ случаи освобожденія депутатскихъ мѣстъ вслѣдствіе смерти, отставки или по *иными какимъ причинамъ*; такъ какъ послѣднія слова прибавлены безъ сомнѣнія не безъ цѣли и имѣютъ расширительный смыслъ, то они были бы примѣнимы лишь къ случаямъ неутвержденія выборовъ, еслибы не распространить ихъ и на случаи лишенія депутата его званія во время осуществленія имъ своихъ полномочій. Законы 1848 и 1852 гг. предусматриваютъ лишь случаи неправоспособности, обусловленные судебными приговорами и постановленіями, и прецеденты показываютъ, что только въ такихъ именно случаяхъ и происходило отрѣшеніе депутатовъ отъ ихъ должности [2]). Но разъ мы признаемъ въ принципѣ возможность такого отрѣшенія, то мы должны будемъ, какъ мнѣ кажется, придти къ тому же рѣшенію и по отношенію ко всѣмъ другимъ случаямъ парламентской неправоспособности.

Впрочемъ въ палатѣ депутатовъ не разъ развивались теоріи послѣдовательное примѣненіе которыхъ предполагало бы отрицаніе признаннаго нами права палатъ. Эти теоріи исходятъ изъ той мысли, что депутатъ (или сенаторъ), разъ облеченный своими полномочіями, пользуется ими въ силу народной воли и не можетъ потерять ихъ ни въ какомъ случаѣ [3]). Мы уже встрѣчались съ подобной теоріей;

---

[1]) Если считать этотъ тескtъ остающимся въ силѣ до настоящаго времени, то слѣдуетъ распространить его по аналогіи и на сенатъ; въ декретѣ 1852 говорится только о палатѣ депутатовъ, потому что тогда существовала только одна выборная палата.

[2]) Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n-os 317 и слѣд.

[3]) Палата депутатовъ, засѣданіе 30 октября 1894 г. (*Journal officiel, Débats parlementaires*, стр. 1732): *Гюставъ Ривэ*: „Палата не можетъ лишить депутата его мандата...“ *Графъ Дювилль-Майльфё и многіе изъ его товарищей на лѣвой сторонѣ*: „Даже палата! Никто не можетъ распоряжаться мандатомъ депутата. Народъ—верховный повелитель; у васъ нѣтъ власти надъ нимъ“.—Стр. 1735: *Гюставъ Ривэ*: „Развѣ, когда человѣкъ облеченъ мандатомъ, возложеннымъ на него всеобщею подачею голосовъ, этотъ мандатъ не стоитъ выше всѣхъ другихъ и не прими-

сторонники ея утверждаютъ, что народная воля, проявившаяся въ какой бы то ни было формѣ, стоитъ выше законовъ и самой конституціи. Мы уже имѣли случай опровергнуть это положеніе [1]). Надо прибавить еще, что вотумъ избирательной коллегіи не можетъ считаться истиннымъ выраженіемъ народной воли [2]).

II.

«Бюро каждой изъ двухъ палатъ избирается ежегодно на все продолженіе сессіи и на всѣ экстренныя сессіи, которыя могутъ имѣть мѣсто до открытія очередной сессіи слѣдующаго года» [3]). Бюро каждой изъ палатъ состоитъ изъ президента, одного или нѣсколькихъ вице-президентовъ и нѣсколькихъ секретарей, къ которымъ слѣдуетъ прибавить также и квесторовъ, хотя послѣдніе не исполняютъ никакихъ функцій, связанныхъ съ преніями законодательнаго собранія; на нихъ возлагаются чисто-административныя функціи [4]). Составъ этихъ бюро не установленъ впрочемъ ни конституціей, ни закономъ; онъ опредѣляется регламентомъ каждой изъ палатъ.

Но постановленіе учредительнаго закона, обезпечивающее каждой изъ палатъ свободу избранія своего бюро и тѣмъ самымъ—свободу преній, которыми руководитъ бюро, имѣетъ особенно важное значеніе по отношенію къ должности президента. Хотя во Франціи

руетъ надъ всѣми другими обязанностями?"—Въ томъ же засѣданіи (стр. 1733) президентъ палаты Бриссонъ произнесъ слѣдующія слова, имѣющія повидимому абсолютный смыслъ: „Мандатъ депутата такъ же не можетъ быть отнятъ у него, какъ онъ не можетъ быть временно пріостановленъ". Но ранѣе онъ высказалъ болѣе справедливый взглядъ (стр. 1732): „Еслибы президентъ совѣта провозгласилъ здѣсь то ученіе, что рѣшеніе правительства можетъ лишить депутата полномочій, признанныхъ за нимъ палатою, я не позволилъ бы ему произнести такія слова: *одна палата можетъ располагать мандатомъ*". Это положеніе было формулировано въ переходѣ къ очередному порядку, предложенному генераломъ Рію и Альфонсомъ Юмберомъ (Humbert), стр. 1737: „Палата, принимая во вниманіе, что депутатъ можетъ быть лишенъ своихъ полномочій только въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ и т. д.".

[1]) См. т. I, стр. 391 и слѣд.

[2]) См. т. I, стр. 177 и слѣд.

[3]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 11

[4]) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, nos 416, 440.

президенты сената и палаты депутатовъ не обладаютъ такими широкими и чрезвычайными полномочіямъ, какими облеченъ президентъ палаты представителей въ Соединенныхъ Штатахъ, но они тѣмъ не менѣе играютъ важную политическую роль. Они охраняютъ свободу парламентской трибуны и поддерживаютъ цѣлесообразность и достоинство преній внутри законодательнаго собранія; они являются его представителями внѣ парламента и главными охранителями его правъ и привилегій. Понятно поэтому, какой жизненный интересъ имѣетъ для собранія его право избирать своего президента; но французскія палаты не всегда пользовались этимъ правомъ. Не только президентами верхней палаты часто бывали во Франціи высшіе сановники монархическаго правительства или кто-либо изъ ея членовъ по назначенію исполнительной власти; но даже и сама палата депутатовъ, при нѣкоторыхъ французскихъ конституціяхъ, лишена была права свободно избирать своихъ президентовъ. Иногда, какъ напримѣръ при дѣйствіи конституціи 1852 г. (ст. 43), они (такъ же какъ и вице-президенты) назначались непосредственно главою государства, который долженъ былъ впрочемъ избирать ихъ изъ среды депутатовъ; иногда-же, какъ напримѣръ согласно ст. 43 Хартіи 1814 г., они назначались королемъ изъ списка пяти кандидатовъ, избиравшихся палатою изъ среды своихъ членовъ [1]). Болѣе или менѣе полная свобода выбора палатою ея президента заранѣе можетъ служить указателемъ степени ея политической власти и ея независимости.

Примѣненіе этого критерія къ Англіи могло бы повести однако, по крайней мѣрѣ на первый взглядъ, къ самому ложному выводу, такъ какъ палата Общинъ, служащая образцемъ свободнаго собранія для всего свѣта, не пользуется, съ *формальной* точки зрѣнія, правомъ избирать своего президента. При открытіи каждаго новаго парламента, Общины приступаютъ впрочемъ къ его избранію, по формальному предложенію лорда-канцлера; но затѣмъ, на слѣдующій день, избранный *спикеръ* является, вмѣстѣ съ членами своей палаты, къ рѣшеткѣ залы палаты лордовъ и «почтительнѣйше повергаетъ себя на милостивое одобреніе ея величества». Тогда лордъ-канцлеръ объявляетъ, что ея величество одобряетъ выборъ, сдѣланный Общинами, и утверждаетъ избраннаго въ званіи спикера [2]).

---

[1]) Дополнительный Актъ 1815 г. (ст. 9) давалъ палатѣ представителей право избирать своего президента, но прибавляетъ: „Его назначеніе должно получить одобреніе императора“.

[2]) Anson, *Law and custom of the constitution*, т. I[1], стр. 55, 56.

Но это не болѣе какъ пережитокъ, одинъ изъ тѣхъ традиціонныхъ обрядовъ, которые съ такою любовью охраняются англійскимъ обычаемъ, даже когда они уже потеряли всякое практическое значеніе. Право палаты Общинъ, повидимому отвергаемое этой церемоніей, такъ же полно и неприкосновенно, какъ еслибы оно было признано конституціей. Съ другой стороны, конституція Соединенныхъ Штатовъ назначаетъ президентомъ сената вице-президента Соединенныхъ Штатовъ; но послѣдній избирается всѣмъ народомъ [1]).

Президенты обѣихъ французскихъ палатъ, какъ я уже сказалъ, играютъ важную политическую роль; ихъ вліяніе сказывается періодически, въ слѣдующемъ обычаѣ, установившемся во Франціи при парламентскомъ образѣ правленія: когда возникаетъ министерскій кризисъ, и составленіе новаго кабинета является затруднительнымъ, то президентъ республики призываетъ обыкновенно президентовъ палаты депутатовъ и сената и совѣщается съ каждымъ изъ нихъ отдѣльно о положеніи дѣлъ. Но *юридически* оба эти президента не имѣютъ другихъ правъ и обязанностей кромѣ связанныхъ съ ихъ ролью руководителей преніями и работами законодательныхъ собраній. Послѣднія не могли бы, напримѣръ, возложить на́ нихъ какой-либо миссіи внѣ стѣнъ парламента, даже еслибы эта миссія не представляла собою прямого вторженія въ сферу дѣйствія исполнительной власти. Это было бы противно разумно понимаемому принципу раздѣленія властей. Этотъ взглядъ на дѣло былъ еще недавно съ большимъ авторитетомъ формулированъ президентомъ палаты депутатовъ [2]).

---

[1]) Ст. 1, отд. 3. парагр. 4; впрочемъ въ законѣ прибавлено: „Сенатъ избираетъ своихъ другихъ должностныхъ лицъ (*officers*), а также президента *pro tempore*, на случай отсутствія вице-президента или если послѣдній будетъ исполнять обязанности президента Соединенныхъ Штатовъ“.

[2]) Въ засѣданіи палаты депутатовъ 25 октября 1395 г. (*Journal officiel* отъ 26 окт., *Débats parlementaires*, стр. 2212), Жоресъ предложилъ, по поводу одной стачки, слѣдующую резолюцію: „Принимая во вниманіе, что только посредничество съ большимъ нравственнымъ авторитетомъ можетъ разрѣшить этотъ конфликтъ, палата проситъ своего президента принять на себя эту высокую роль посредника и приглашаетъ правительство употребить все свое вліяніе, чтобы заставить заинтересованныя стороны согласиться на такое рѣшеніе“. Президентъ палаты Бриссонъ не медленно же высказалъ свои сомнѣнія: „Можетъ-ли, сказалъ онъ, президентъ, во время сессіи, взять на себя какую-либо другую миссію, кромѣ обязанности руководить беспристрастно вашими преніями?“ На слѣдующій день (*Journal officiel* отъ 27 окт., *Débats parlamentaires*,

III.

Каждая изъ палатъ имѣетъ право свободно и независимо отъ другой палаты вырабатывать свой регламентъ.

Этотъ регламентъ представляетъ собою законъ, дѣйствующій внутри самого законодательнаго собранія; онъ опредѣляетъ порядокъ, слѣдуя которому собраніе подготовляетъ и ведетъ свои совѣщанія; онъ установляетъ права и обязанности, которыми пользуются и которыя несутъ въ собраніи составляющіе его члены. Всякое законодательное собраніе, въ силу общихъ принциповъ, имѣетъ право само вырабатывать свой регламентъ, если только это не запрещено ему закономъ и если законъ не подчиняетъ его своей собственной регламентаціи. Это прямо вытекаетъ изъ того, что безъ регламента законодательное собраніе не могло бы выполнить возложенной на него миссіи; всякая цѣль предполагаетъ необходимыя для ея осуществленія средства; допустивши существованіе и дѣятельность палатъ, конституція тѣмъ самымъ признала за ними право выработать для себя регламентъ; не было надобности издавать для этого особый законъ; законъ понадобился бы въ томъ случаѣ, еслибы конституція имѣла въ виду уничтожить или ограничить эту прерогативу. Такого закона однако не только не существуетъ, но одна изъ статей учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. (ст. 5), которая будетъ разсмотрѣна нами ниже, даже прямо ссылается на регламентъ каждой изъ палатъ; такимъ образомъ она предполагаетъ и подтверждаетъ его законность. Регламентъ палаты—не законъ, потому что для послѣдняго требуется согласная воля обѣихъ палатъ; это—рядъ резолюцій законодательнаго собранія; но при вотированіи ихъ оно пользуется полной свободой, такъ какъ его право не ограничено въ этомъ случаѣ конституціей. Вслѣдствіе этого регламенты палатъ получили въ настоящее время бо́льшее значеніе, чѣмъ какое они имѣли при дѣйствіи многихъ изъ предшествовавшихъ французскихъ конституцій.

Учредительные законы 1875 г., отличаясь вообще большою крат-

стр. 2231) онъ прибавилъ слѣдующее соображеніе: „Я не думаю, чтобы палата могла путемъ назначенія *какого бы то ни было* третейскаго судьи, вмѣшаться въ споръ, въ которомъ задѣты интересы частныхъ лицъ; я не думаю, чтобы палата могла вообще назначить третейскаго судью Что же касается ея президента, то мнѣ кажется, что *назначая его третейскимъ судьей*, палата *значительно увеличиваетъ* выставленныя мною на видъ затрудненія“.

костью и ограничиваясь строго необходимыми постановленіями, не установили никакихъ правилъ относительно порядка законодательныхъ работъ и преній. Безъ сомнѣнія, регламентація такого рода не можетъ цѣликомъ перейти въ конституцію; мелочи и детали необходимо должны опредѣляться регламентами палатъ; но въ большинствѣ прежнихъ французскихъ конституцій установлялись общіе принципы, предписывались важнѣйшія правила, запрещались извѣстныя мѣры. Нынѣ дѣйствующая конституція ничего не говоритъ на этотъ счетъ, и каждая изъ палатъ пользуется полной свободой при выработкѣ своего регламента; ея не стѣсняютъ и не ограничиваютъ никакіе статьи учредительныхъ законовъ. Такимъ образомъ она вполнѣ свободно принимаетъ рѣшенія по слѣдующимъ вопросамъ, регламентированнымъ многими изъ прежнихъ конституцій: 1° раздѣленіе палаты на бюро для назначенія извѣстнаго рода комиссій; — 2 самое составленіе различныхъ комиссій, подготовляющихъ рѣшенія палатъ: регламентъ постановляетъ, будутъ ли эти комиссіи назначаться всѣмъ собраніемъ и въ публичномъ засѣданіи или одними бюро; будутъ-ли эти комитеты носить общій характеръ и разсматривать вопросы, касающіеся всего даннаго вѣдомства—морского, напримѣръ, или народнаго просвѣщенія—или же они будутъ носить спеціальный характеръ и обсуждать только одно опредѣленное предложеніе; будутъ-ли они, въ первомъ случаѣ, постоянными или періодически возобновляемыми;—3° формы и условія осуществленія права парламентской иниціативы; — 4° число обсужденій или *чтеній*, которымъ долженъ подвергнуться законо-проектъ до его окончательнаго принятія; 5° *quorum* или число присутствующихъ членовъ, необходимое для того, чтобы могли состояться парламентскія пренія;—6° процедура, вопросовъ и запросовъ или интерпелляцій, съ которыми депутаты могутъ обращаться къ министрамъ [1]).

Изъ этого видно, что въ настоящее время регламентъ каждой изъ палатъ является во Франціи необходимымъ дополненіемъ къ конституціи; во всемъ, что касается дѣятельности законодательныхъ собраній, эта конституція только при помощи парламентскаго устава мо-

---

1) См, постановленія, касающіяся всѣхъ этихъ вопросовъ, въ слѣдующихъ конституціяхъ: Конституція 1891 г., тит. III, гл. III, отд. 2;—Конституція 1793 г., ст. 45 — 52; — Конституція III года республики, титулъ V;—Конституція VIII года республики, титуль III;—Хартія 1814 г., ст. 45 и слѣд.; — Хартія 1830 г., ст. 47 и слѣд.; — Дополнительный Актъ 1815 г., ст. 9 и слѣд; — Конституція 1848 г., ст. 39 — 42; — Конституція 1852 г., ст. 39 и слѣд.

жетъ получить практическое примѣненіе; парламентскій уставъ играетъ важную роль въ конституціонномъ механизмѣ Франціи, и общественное мнѣніе хорошо понимаетъ это. Люди, ищущіе средствъ противъ нѣкоторыхъ золъ, обнаруженныхъ практикой, какими являются, напримѣръ, злоупотребленіе парламентской инціативой, а также интерпелляціями, обращенными къ министрамъ, хорошо понимаютъ, что спасенія отъ нихъ надо искать въ измѣненіи не конституціи, а парламентскихъ регламентовъ, въ особенности же — устава палаты депутатовъ. Съ этою цѣлію предлагается произвесть *парламентскую реформу. путемъ пересмотра регламента палаты депутатовъ* [1]).

Важная роль регламента законодательныхъ собраній обнаружилась также при дѣйствіи конституціи Соединенныхъ Штатовъ, которая по своей долговѣчности, занимаетъ первое мѣсто между всѣми писанными конституціями. Въ самомъ дѣлѣ, путемъ именно парламентскаго регламента утвердилась въ Соединенныхъ Штатахъ система постоянныхъ комитетовъ, играющая въ настоящее время такую важную роль, что она фактически почти преобразовала американскую конституцію, такъ что ей даже дали названіе *конгрессіональнаго образа правленія (Congressional Government)* [2]).

Парламентскій регламентъ, разсматриваемый съ другой точки зрѣнія. имѣетъ цѣлью поддержаніе порядка въ собраніи и устанавливаетъ въ видѣ санкціи дисциплинарныя взысканія. Нѣкоторыя изъ французскихъ конституцій формально узаконяли эти взысканія и опредѣляли ихъ максимальный размѣръ [3]). Въ настоящее время признается, что они въ достаточной мѣрѣ узаконяются тѣмъ общимъ соображеніемъ, что въ регламентъ можетъ быть включено все необходимое для обезпеченія правильнаго функціонированія законодательнаго собранія, а для этого необходимы и извѣстныя репрессивныя мѣры. Такого рода дисциплинарныя наказанія могутъ состоять во временномъ лишеніи свободы (заключеніи виновнаго въ особомъ помѣщеніи, указанномъ въ регламентѣ) или въ денежныхъ штрафахъ, при томъ однако условіи, чтобы взысканіе ихъ не требовало судебнаго вмѣшательства, такъ какъ судьи могутъ примѣнять только законы, а парламентскій регламентъ — не законъ. По той же причинѣ, членъ

---

[1]) См. статью Th. Ferneuil, носящую это самое заглавіе, въ *Revue politique et parlamentaire*, іюль 1894 г. стр. 18 и слѣд.

[2]) См. т. I, стр. 303.

[3]) Конституція 1791 г., тит. III;—конституція III года республики, ст. 63 (арестъ на 8 дней, тюремное заключеніе на 3 дня).

собранія, навлекшій на себя дисциплинарное взысканіе, не можетъ обжаловать его передъ судомъ [1]).

Французскія палаты, налагающія дисциплинарныя наказанія на своихъ членовъ, не пользуются въ настоящее время никакою дисциплинарною или уголовною властью по отношенію къ постороннимъ лицамъ. Но такой порядокъ существуетъ не вездѣ. Въ Англіи каждая изъ палатъ имѣетъ право заключить въ тюрьму *(commitment for contempt)* лицъ, посягающихъ на ея привилегіи или оскорбляющихъ законодательное собраніе и его членовъ. Если приговоръ о тюремномъ заключеніи произнесенъ палатою Общинъ, оно должно прекращаться одновременно съ сессіей; палата лордовъ можетъ приговорить на большій срокъ [2]). Согласно первымъ французскимъ конституціямъ, законодательнымъ собраніямъ однимъ принадлежало завѣдываніе полиціей внутри ихъ стѣнъ и на извѣстномъ разстояніи вокругъ [3]). Позднѣе, между 1822 и 1848 годами, въ силу закона 25 мая 1822 г. (ст. 15), каждая изъ палатъ, въ случаѣ нанесеннаго ей публично оскорбленія, могла потребовать обвиняемаго къ своему суду и наложить на него судебное взысканіе. Нынѣ дѣйствующее французское право относится съ большимъ уваженіемъ къ принципу раздѣленія властей.

IV.

Статья 5 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. повторяетъ важный и традиціонный принципъ французскаго государственнаго права: «Засѣданія сената и палаты депутатовъ публичны». Публичность парламентскихъ засѣданій установилась во Франціи не подъ вліяніемъ англійскаго права. Англійскія палаты, вслѣдствіе-ли тѣсноты помѣщеній, въ которыхъ онѣ засѣдали, или же въ виду лучшаго обезпеченія независимости и свободы своихъ преній, какъ по отношенію къ публикѣ, такъ и по отношенію къ самой королевской власти, съ самыхъ раннихъ временъ ограждали свои совѣщанія тайной, не допуская публику въ залу засѣданій и запрещая своимъ членамъ и постороннимъ лицамъ обнародывать отчеты о парламентскихъ засѣ-

---

[1]) Таково рѣшеніе сенскаго суда отъ 24 февраля 1880 г., по поводу жалобы одного депутата, который былъ, въ видѣ дисциплинарной мѣры, временно лишенъ парламентскаго жалованья.

[2]) Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 156, 206.

[3]) Конституція 1791 г., тит. III, гл. III, отд. I, стр. 4.—Конституція 1793 г., ст. 52;—конституція III года республики, ст. 62.

даніяхъ безъ своего разрѣшенія [1]). Юридически, въ Англіи еще и до сихъ поръ остается въ силѣ тотъ же порядокъ; но фактически онъ уже совершенно не примѣняется. Фактически пренія англійскаго парламента свободно и подробно передаются печатью. «Эти постановленія давно уже вышли изъ употребленія; мы видимъ ежедневно, что рѣчи ораторовъ цитируются въ парламентѣ по печатнымъ отчетамъ; въ залѣ засѣданій устроены галлереи для удобства *репортеровъ*, назначаются особые комитеты для облегченія составленія отчетовъ о преніяхъ [2])». Съ другой стороны публика свободно допускается въ залы засѣданій обѣихъ палатъ. Но съ юридической точки зрѣнія, это положеніе еще очень шатко и основано только на терпимости. Палаты иногда пользуются своимъ правомъ и приговариваютъ къ тюремному заключенію авторовъ, основываясь юридически не на ихъ недобросовѣстности, а на законѣ, запрещающемъ всякіе парламентскіе отчеты [3]). Съ другой стороны вплоть до 1875 г., въ палатѣ Общинъ, достаточно было одному изъ ея членовъ обратить вниманіе президента на то, что въ залѣ находятся посторонніе, чтобы удалить публику изъ трибунъ. Съ 1875 г. регламентъ уже не обязываетъ въ такихъ случаяхъ президента удалять публику; онъ долженъ только передать поднятый вопросъ на разсмотрѣніе собранія, которое рѣшаетъ его большинствомъ голосовъ [4]). Такимъ образомъ фактически засѣданія англійскихъ палатъ публичны, но юридически въ Англіи признается система тайныхъ засѣданій.

Во Франціи публичность засѣданій была признана Учредительнымъ Собраніемъ основной гарантіей политической свободы. Оно потребовало этой публичности 25 іюня 1789 г. у короля, отправивъ къ нему съ этою цѣлію депутацію [5]); затѣмъ оно вписало эту гарантію въ конституцію 1791 г.: «Пренія законодательнаго корпуса должны быть публичны, и протоколы его засѣданій должны печататься [6])». Такимъ образомъ были установлены двѣ формы гарантіи, отвергавшіяся англійскимъ правомъ: присутствіе публики на самыхъ засѣданіяхъ и обнародованіе парламентскихъ преній путемъ печати.

---

[1]) May, *Parliamentary practice*, стр. 86 и слѣд., стр. 248. — Todd-Walpole, т. I, стр. 3;—Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 142, 143.

[2]) May, *цитир. сочин.*, стр. 88.

[3]) May, *цитир. сочин.*, стр. 89.

[4]) Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 143.

[5]) „Собраніе отправляетъ двадцать четыре депутата къ королю, чтобы передать ему свою жалобу на то, что зала засѣданій окружена солдатами и входъ въ нее запрещенъ для публики".

[6]) Титулъ III, гл. III, отд. 2, ст. I.

Изъ этихъ двухъ формъ гласности засѣданій послѣдняя безспорно наиболѣе дѣйствительна и полезна. Ею пользуются или могутъ пользоваться всѣ граждане; она пріобщаетъ ихъ къ работамъ представительныхъ собраній и тѣмъ способствуетъ ихъ политическому воспитанію. Съ другой стороны, доводя до свѣдѣнія общества рѣчи и вотумы народныхъ представителей, она дѣлаетъ практически осуществимой ихъ нравственную отвѣтственность передъ избирателями, единственную, имѣющую реальное значеніе въ данномъ случаѣ. Это — школа для избирателей и законная форма контроля по отношенію къ народнымъ представителямъ. Въ Англіи, гдѣ этотъ порядокъ только терпимъ, онъ сдѣлалъ чудеса. Благодаря именно ему стала невозможной прежняя практика подкуповъ и правительственнаго давленія на палату Общинъ [1]); онъ оказалъ на законодательныя собранія, то же вліяніе, какое признавалъ за гласностью судебныхъ преній старый французскій юристъ Пьерръ Айро [2]).

Что касается до присутствія на засѣданіяхъ палатъ публики, часть которой по крайней мѣрѣ должна допускаться свободно, безъ заранѣе полученнаго на то разрѣшенія, то выгода и польза, проистекающія отсюда,—тѣ же, какія достигаются присутствіемъ публики при судебныхъ преніяхъ. Оно въ значительной степени обезпечиваетъ соблюденіе закона и установленныхъ формъ. Человѣческая природа такова, что одно присутствіе въ палатѣ или залѣ суда извѣстнаго числа внимательныхъ свидѣтелей и слушателей преній часто способно сдерживать страсти и обезпечить правильное и безпристрастное веденіе дѣла. Но для этого необходимо, чтобы публика не выходила изъ роли зрителя и свидѣтеля, не вмѣшивалась въ дебаты со своими одобреніями или ропотомъ; иначе она перестаетъ быть регулирующимъ факторомъ и обращается въ источникъ смуты; ея вмѣшательство настолько же гибельно, насколько благодѣтельно ея безмолвное присутствіе.

Собственно говоря, дѣятели революціонной эпохи не совсѣмъ такъ относились къ присутствію публики на засѣданіяхъ законодатель-

---

[1]) См. выше, стр. 114, 115.

[2]) Pierre Ayrault, *L'ordre, formalité et instruction judiciaire*, кн. III, ст. 3, n° 38 и слѣд.: „Публичныя засѣданія, это—узда для страстей, это—бичъ для дурныхъ судей. Но если гласность судебнаго слѣдствія служитъ уздою для дурныхъ судей, она доставляетъ невыразимый покой для хорошихъ. Это коллективное лицо, у котораго больше глазъ и ушей, чѣмъ у любого изъ чудовищъ и великановъ поэтовъ, обладаетъ способностью проникать въ глубину совѣсти".

ныхъ собраній: они придавали ему болѣе активное значеніе, охотно видѣли въ немъ средство прямого контроля народа надъ своими представителями, довѣрителей надъ своими уполномоченными. Но это ложная и опасная точка зрѣнія. Она, прежде всего, основана на чистѣйшей фикціи, такъ какъ нѣсколько гражданъ, находящихся въ трибунахъ, не могутъ изображать собой народа и въ частности не являются довѣрителями того или иного депутата. Сторонники критикуемаго нами взгляда, понимали это и, чтобы устранить возраженіе, доходили до самыхъ неосуществимыхъ предложеній: «Вся нація, говорилъ въ Конвентѣ Робеспьерръ, имѣетъ право слѣдить за поведеніемъ своихъ уполномоченныхъ. Еслибы это было возможно, необходимо было бы, чтобы совѣщанія народныхъ делегатовъ происходили передъ лицемъ всего народа; засѣданія законодательнаго корпуса должны были бы происходить въ обширномъ и величественномъ зданіи, вмѣщающемъ до двѣнадцати тысячъ зрителей. Подкупъ, интрига и вѣроломство не осмѣлилось бы проявиться въ присутствіи такого огромнаго числа свидѣтелей, и депутаты руководились бы только народной волей. Но достигается-ли гласность преній въ размѣрахъ, сколько нибудь соотвѣтствующихъ неизмѣримой массѣ народа, допущеніемъ нѣсколькихъ сотенъ зрителей, скученныхъ въ тѣсномъ и неудобномъ помѣщеніи?» [1]) Такой взглядъ на присутствіе публики въ засѣданіяхъ законодательнаго собранія вызывалъ въ ней постоянное желаніе вмѣшиваться въ пренія и оказывать давленіе на рѣшенія народныхъ представителей путемъ устрашенія однихъ изъ нихъ криками и возбужденія другихъ аплодисментами. Эти пріемы даже не порицались сторонниками разсматриваемой нами теоріи. Въ одномъ мѣстѣ цитированной выше рѣчи Робеспьерръ высказываетъ такую мысль: «Поверхностные умы, говоритъ онъ, никогда не догадаются, какое вліяніе имѣло на революцію помѣщеніе законодательнаго корпуса, а недобросовѣстные люди никогда не признаютъ этого». Затѣмъ онъ старается доказать, что законодательныя собранія обнаруживали менѣе гражданскихъ доблестей, когда зала ихъ засѣданій были тѣснѣе и мѣсто, отведенное для публики—ограниченнѣе. Онъ жалуется даже, что зала, въ которую только что перешелъ Конвентъ, была «устроена съ большимъ искусствомъ тѣмъ же духомъ интриги... *съ цѣлью оградить развращенныхъ депутатовъ отъ*

---

[1]) Засѣданіе Конвента 10 мая 1793 г. (*Réimpression de l'ancien Moniteur* т. XVI, стр. 363).

взглядовъ и мнѣнія французскаго народа» [1]). Извѣстно, какъ относились, въ періодъ времени отъ Учредительнаго Собранія до Конвента, зрители трибунъ къ членамъ законодательныхъ собраній.

Однако принципъ гласности преній уцѣлѣлъ, не смотря на вызванныя имъ крайности: онъ былъ вписанъ въ конституцію III года республики, ограничившую только число зрителей, допускавшихся въ залу засѣданія [2]); также поступила и конституція VIII года республики по отношенію къ засѣданіямъ Трибуната и Законодательнаго Корпуса [3]). Впослѣдствіе, для устраненія стеченія многолюдной толпы полагались просто на размѣры самого помѣщенія; въ принципѣ же публичность засѣданій, поддерживалась, по крайней мѣрѣ по отношенію къ палатѣ депутатовъ, всѣми позднѣйшими конституціями въ тѣхъ двухъ формахъ, въ какихъ она осуществлялась съ 1789 г.: допущеніе публики на засѣданія и печатаніе отчетовъ о парламентскихъ преніяхъ. Послѣдняя форма гласности засѣданій была однако значительно искажена конституціей 1852 г., такъ какъ, согласно ст. 42 этой конституціи, газеты могли лишь перепечатывать оффиціальные отчеты, составляемые въ концѣ каждаго засѣданія подъ наблюденіемъ президента Законодательнаго Корпуса. Сенатусъ—консультомъ отъ 2 февраля 1861 г. было приказано печатать въ оффиціальномъ органѣ (*Journal officiel*) *in extenso* стенографическіе отчеты о засѣданіяхъ палаты; кромѣ этого составлялся, подъ наблюденіемъ президента и секретарей-редакторовъ, сокращенный отчетъ, передававшійся въ распоряженіе всѣхъ газетъ. Но послѣдніе не имѣли права печатать свои собственные отчеты; онѣ могли лишь перепечатывать полные или сокращенные оффиціальные отчеты. Онѣ должны были даже перепечатывать ихъ цѣликомъ; если же хотѣли ограничиться какою-нибудь частью ихъ, то должны были соблюдать при этомъ условія, предписанныя сенатусъ-консультомъ.

Что касается публичности засѣданій Верхнихъ Палатъ и сената,

---

[1]) *Ibidem*, стр. 363.—Токвиль въ своихъ *Воспоминаніяхъ* (стр. 68) говоритъ о возвращеніи къ этой теоріи въ 1848 г. Описывая видъ палаты депутатовъ 24 февраля, онъ выражается такъ: „Уже въ теченіе пятидесяти лѣтъ не было выдано ничего подобнаго. Со временъ Конвента трибуны были безмолвны, и это молчаніе трибунъ вошло въ наши парламентскіе нравы“.

[2]) Ст. 64: „Засѣданія того и другаго Совѣта публичны; число присутствующихъ зрителей не должно превосходить половины числа всѣхъ членовъ соотвѣтствующаго Совѣта“.

[3]) Ст. 35: „Засѣданія Трибуната и Законодательнаго Корпуса публичны; число зрителей въ каждомъ изъ нихъ не должно превышать двухсотъ“.

то въ нѣкоторыя эпохи она отмѣнялась въ обѣихъ своихъ формахъ. Конституція VIII года республики гласила (ст. 23): «Засѣданія Сената не публичны»; точно также въ Хартіи 1814 г. было сказано (ст. 32): «Всѣ засѣданія палаты пэровъ происходятъ тайно»; наконецъ, согласно конституціи 14 января 1852 г., засѣданія сената не были публичными. Но это противорѣчило общему духу представительнаго образа правленія и теоріи двухъ камеръ, признаваемыхъ двумя равноправными членами законодательнаго корпуса. Въ 1830 г. въ пересмотрѣнной Хартіи уже говорилось (ст. 27), что «засѣданія палаты пэровъ публичны, какъ и засѣданія палаты депутатовъ»; въ силу сенатусъ-консульта 8 сентября 1869 г. (ст. 4), подтвержденнаго конституціей 21 мая 1871 г., засѣданія сената Второй Имперіи также сдѣлались публичными. По отношенію къ этому послѣднему учрежденію, можно указать на ту особенность, что гласность его преній въ ея наиболѣе полезной формѣ предшествовала допущенію публики въ залу его засѣданій: сенатусъ-консультомъ отъ 2 февраля 1861 г. было приказано, чтобы отчеты о засѣданіяхъ сената печатались наравнѣ съ отчетами засѣданій палаты депутатовъ и въ тѣхъ же формахъ. Въ настоящее время публичность засѣданій въ тѣсномъ смыслѣ этого слова установлена для обѣихъ палатъ въ однихъ и тѣхъ же выраженіяхъ; что же касается оглашенія ихъ преній путемъ прессы, то оно дозволено въ самыхъ широкихъ размѣрахъ статьею 41 закона о свободѣ печати отъ 29 іюля 1881 г.: «Напечатаніе добросовѣстно составленнаго отчета о публичныхъ засѣданіяхъ обѣихъ палатъ не можетъ служить поводомъ къ какому-либо судебному преслѣдованію»[1]).

Какъ ни благодѣтельна въ принципѣ эта гласность, она иногда можетъ оказаться очень вредной. Иные дебаты, которыхъ нельзя избѣжать въ собраніи, не могли бы безъ вреда для интересовъ страны и даже ея внѣшней защиты получить широкую огласку; кромѣ того могло бы случиться, если предположить, что дѣло идетъ о ка-

---

1) Отсюда видно, что французское право пришло въ этомъ вопросѣ къ тѣмъ же практическимъ результатамъ и къ той же формулѣ, какъ и англійское право (см. выше, стр. 286), но только совсѣмъ иными путями.— Необходимо прибавить, что во Франціи сохранился обычай составленія двухъ оффиціальныхъ отчетовъ, установленныхъ при Второй Имперіи: полный отчетъ печатается въ *Journal officiel*, а сокращенный, составляемый секретарями—редакторами подъ наблюденіемъ президента, предоставляется въ распоряженіе газетъ, которыя впрочемъ рѣдко пользуются имъ.

кой-либо мѣрѣ, хотя и полезной, но въ данное время непопулярной, что нѣкоторые народные представители были бы устрашены присутствіемъ публики и не рѣшились бы поддержать или одобрить предложенную мѣру, если бы ихъ рѣчи были воспроизведены въ печати. Необходимо слѣдовательно, чтобы всякое законодательное собраніе пользовалось, въ видѣ исключительной гарантіи, правомъ устранять всякую публичность своихъ засѣданій и совѣщаться тайно. Этотъ необходимый коррективъ былъ допущенъ всѣми французскими конституціями, за исключеніемъ одной,—конституціи 1793 г. [1]). Иногда даже, эти тайныя засѣданія прямо предписывались въ извѣстныхъ случаяхъ конституціей [2]). Въ первыхъ французскихъ конституціяхъ подобныя тайныя засѣданія носили названіе *общаго комитета* (*comité général*)—терминъ, заимствованный у англичанъ, но получившій при этомъ другой смыслъ; затѣмъ въ такихъ случаяхъ стали говорить (и это выраженіе употребляется до сихъ поръ), что палата собирается въ *тайный комитетъ* (*se forme en comité secret*). Не входя въ излишніе подробности, можно сказать, что по отношенію къ условіямъ, требуемымъ для постановленія о тайномъ засѣданіи палаты (въ тѣхъ случаяхъ, когда этотъ порядокъ не предписанъ прямо закономъ) французскія конституціи сводятся къ двумъ системамъ. Всѣ онѣ требуютъ, чтобы предложеніе о тайномъ засѣданіи было внесено опредѣленнымъ числомъ членовъ (колеблющимся отъ 5 до 100), и ни одна изъ нихъ не допускаетъ, чтобы въ такихъ случаяхъ достаточно было требованія одного члена, какъ въ англійской палатѣ Общинъ. Но въ нѣкоторыхъ конституціяхъ предложеніе за подписью извѣстнаго числа членовъ получало рѣшающій характеръ и дѣлало тайное засѣданіе обязательнымъ для собранія безъ предварительнаго вотума съ его стороны; согласно же другимъ конституціямъ такого рода требованіе имѣло значеніе простого предло-

---

[1]) Ст. 45: „Засѣданія Національнаго Собранія публичны". — Ст. 46:, „Протоколы его засѣданій печатаются". Такимъ образомъ оба эти постановленія безусловны и ничѣмъ не ограничены. Этого впрочемъ и требовалъ Робеспьерръ въ засѣданіи Конвента 10 мая 1793 г. (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, т. XVI, стр. 363): „Что касается меня, то я думаю, что конституція не должна ограничиться постановленіемъ о публичности засѣданій Законодательнаго Корпуса и другихъ государственныхъ учрежденій. Она должна запретить народнымъ представителямъ имѣть какое-либо вліяніе на составъ присутствующей публики".

[2]) Конституція III года республики, ст. 333: „Тотъ и другой Совѣты могутъ обсуждать вопросы о войнѣ и мирѣ только въ общемъ комитетѣ". Ср. конституцію VIII года, ст. 50.

женія, по поводу котораго собраніе должно было высказаться, и постановленіе о тайномъ засѣданіи могло быть сдѣлано лишь по-рѣшенію большинства голосовъ. Послѣдняя система, болѣе правильная и разумная, принята учредительнымъ закономъ 16 іюля 1875 г., статья 5 котораго гласитъ: «Каждая изъ палатъ *можетъ* образовать тайный комитетъ по предложенію извѣстнаго числа членовъ, опредѣленнаго регламентомъ». Конституція даже не установляетъ самаго числа подписей, необходимаго для внесенія такого предложенія, ссылаясь по этому поводу на регламенты палатъ; на эту именно ссылку я указывалъ выше [1]). Въ настоящее время регламентъ сената требуетъ въ такихъ случаяхъ пяти подписей, а регламентъ палаты депутатовъ—двадцати.

Учредительный законъ, желая обезпечить публичность засѣданій во всѣхъ случаяхъ, когда это возможно, прибавляетъ затѣмъ слѣдующее постановленіе: «Послѣ этого собраніе рѣшаетъ обсолютнымъ большинствомъ голосовъ, должно-ли произойти вторичное, публичное засѣданіе по тому же вопросу».

Когда палата засѣдаетъ въ тайномъ комитетѣ, то это влечетъ за собою не одно удаленіе публики; гласность засѣданія устраняется и въ другой ея формѣ: протокола засѣданія не составляется и отчета о преніяхъ не печатается. Газеты, получившія свѣдѣнія о нихъ, благодаря чьей-нибудь нескромности, и обнародовавшія ихъ, нарушили бы законъ 29 іюля 1881 г., такъ какъ послѣдній освобождаетъ отъ всякой отвѣтственности лишь за напечатаніе отчетовъ о *публичныхъ засѣданіяхъ палатъ* [2]).

V.

Учредительный законъ 25 февраля 1875 г. обезпечивалъ обѣимъ палатамъ, а также и исполнительной власти, еще одну, послѣднюю гарантію, которой Національное Собраніе придавало большое значеніе: «Мѣстопребываніемъ исполнительной власти и палатъ будетъ Версаль», говорится въ ст. 9 этого закона. Въ пользу этого постановленія приводились различныя соображенія. Наиболѣе сильнымъ и рѣшающимъ изъ нихъ была исторія самого Національнаго Собранія, связанная съ воспоминаніями о только что пережитыхъ событіяхъ: правительство было изгнано изъ Парижа и удалено въ Версаль куда.

---

[1]) См. выше, стр. 282.

[2]) См. выше, стр. 292.

еще ранѣе того перебралось Собраніе коммуной и гражданской войною. Законодатели хотѣли устранить на будущее время возможность такихъ случайностей и опасностей; но они старались вмѣстѣ съ тѣмъ найти для своего рѣшенія теоретическое оправданіе, связать его съ раціональной политической доктриной. Назначивъ резиденціей обѣихъ палатъ небольшой городокъ Версаль, жизнь въ которомъ отличалась особымъ затишьемъ послѣ того какъ онъ потерялъ то политическое значеніе, какое имѣлъ при старой монархіи, Національное Собраніе стало на точку зрѣнія, какъ разъ противоположную той, на которой стоялъ Робеспьерръ, когда говорилъ: «Конституція должна позаботиться, чтобы законодательное собраніе имѣло резиденцію въ многолюдномъ городѣ и совѣщалось въ присутствіи многочисленной толпы гражданъ» [1]), Наконецъ авторы закона ссылались также напримѣръ Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ резиденція конгресса и президента находится въ Вашингтонѣ, хотя общественныя условія обѣихъ странъ совершенно различны; надо замѣтить притомъ, что американская конституція предоставляетъ конгрессу полную свободу въ выборѣ своего мѣстопребыванія, и прежде чѣмъ переселиться въ Вашингтонъ, онъ засѣдалъ сначала въ Ньюйоркѣ, а затѣмъ въ Филадельфіи [2]). Всѣ эти соображенія горячо оспаривались впрочемъ въ 1875 г. въ прессѣ и въ политическихъ кружкахъ, но не съ трибуны Національнаго Собранія. Постановленіе, содержащееся въ статьѣ 9, было предложено поправкою барона Равинеля, поддержано послѣднимъ лишь нѣсколькими словами и принято 332 голосами противъ 327 [3]).

Мысль, подъ вліяніемъ которой было принято это рѣшеніе, быть можетъ, и основательна, но ея осуществленіе было неудачно: оно имѣло противъ себя чисто практическія неудобства и историческія традиціи. Съ одной стороны, министры, вынужденные безпрестанно переѣзжать изъ Версаля, гдѣ происходили засѣданія палатъ и жилъ президентъ, въ Парижъ, гдѣ по прежнему находились министерства со всѣмъ ихъ персоналомъ,—и обратно, теряли драгоцѣнное время и постоянно наталкивались на матерьяльныя затрудненія; съ другой стороны соображенія высшаго порядка дѣлали необходимымъ возвращеніе публичныхъ властей въ Парижъ. Какія бы политическія измѣненія ни происходили въ жизни великаго народа, всегда остаются

---

[1]) Засѣданіе Конвента 10 мая 1793 г. (*Réimpression de l'ancien Moniteur*, т. XVI, стр. 363).

[2]) Thomas Hudson Mc Kee, *A manual of congressional practice*, стр. 9, 10.

[3]) Засѣданіе 3 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée National*, т. XXXVI, стр. 423.

неприкосновенными нѣкоторые основные элементы этой жизни, выработанные его исторіей. Во Франціи, централизованной съ незапятныхъ временъ, однимъ изъ такихъ элементовъ является роль политической столицы, пріобрѣтенная Парижемъ. Парламентская республика, въ которой Парижъ былъ лишенъ палатъ и правительства, обращалось въ какую то новую республику, умаленную, потерявшую силу и блескъ, придававшіеся прежнимъ правительствамъ ихъ соприкосновеніемъ съ великимъ городомъ, съ естественною столицею Франціи.

Но устранить возникшее неудобство можно было лишь пересмотрамъ конституціи; съ этою цѣлью и произошелъ первый пересмотръ учредительныхъ законовъ, 21 іюня 1879 г. Онъ коснулся только одного этого вопроса и ограничился тѣмъ, что лишилъ учредительнаго характера статью 9 закона 25 февраля 1875 г. объ организаціи публичныхъ властей; послѣ этого, вышеупомянутая статья могла быть измѣнена простымъ закономъ. Это и было сдѣлано закономъ 22 іюля 1879 г., первая статья котораго гласитъ: «Мѣстопребываніемъ исполнительной власти и обѣихъ палатъ долженъ быть Парижъ». Но законодатели 1879 г. также признавали опасности, въ виду которыхъ ихъ резиденція была перенесена въ Версаль, и приняли противъ нихъ двѣ предосторожности: во первыхъ они дали палатамъ право прибѣгать для защиты себя отъ матерьяльнаго насилія (мятежа или государственнаго переворота) къ вооруженной силѣ и къ законной власти; дѣйствительно статья 5 закона 22 іюля 1879 г. гласитъ: «На президентовъ сената и палаты депутатовъ возлагается обязанность заботиться о внутренней и внѣшней безопасности собраній, въ которыхъ они предсѣдательствуютъ.—Въ виду этого они имѣютъ право обращаться за помощью къ вооруженной силѣ и ко всѣмъ властямъ, содѣйствіе которыхъ они сочтутъ необходимымъ.—Ихъ требованія могутъ быть обращены непосредственно ко всякому должностному лицу, командиру или чиновнику, которые обязаны немедленно же исполнить ихъ приказаніе подъ угрозою навлечь на себя наказаніе, опредѣленное закономъ. Президенты сената и палаты депутатовъ могутъ передать свое право требовать содѣйствія властей квесторамъ палатъ или одному изъ нихъ». Во вторыхъ, законодатель ограждаетъ палаты также и отъ моральнаго давленія. Помимо вмѣшательства въ пренія трибунъ, это давленія обнаруживалось обыкновенно въ формѣ петицій, обращенныхъ къ палатамъ и подаваемыхъ самими просителями, которыхъ собиралась громадная толпа. Извѣстно, какую роль играли въ революціонную

эпоху эти толпы, являвшіяся съ петиціями и дефилировавшія передъ рѣшеткою палаты. Въ законѣ 1879 года приняты на этотъ счетъ слѣдующія предосторожности (ст. 6 и 7): «Петиціи могутъ подаваться обѣимъ палатамъ лишь письменно. Запрещается приносить ихъ лично въ палату.—Всякое нарушеніе предъидущей статьи, всякое воззваніе, путемъ рѣчей, произнесенныхъ публично, а также писанныхъ или печатныхъ заявленій, расклеенныхъ или розданныхъ,—имѣющее цѣлью собрать на улицѣ или площади сходку для обсужденія, редактированія или подачи палатамъ или одной изъ нихъ петицій, декларацій или адрессовъ—независимо отъ того, имѣло или нѣтъ это воззваніе какое либо послѣдствіе—подвергнетъ виновнаго наказанію, опредѣленному параграфомъ 1-мъ статьи 5 закона 7 іюня 1848 г». Наконецъ, согласно статьѣ 2 того же закона 22 іюля 1879 г. «различныя помѣщенія версальскаго дворца, занятыя въ настоящее время (1879 г.) сенатомъ и палатою депутатовъ, сохраняютъ свое назначеніе». Такимъ образомъ въ случаѣ крайней опасности имѣется готовый исходъ: вотировавъ законъ порядкомъ, установленнымъ для неотложныхъ мѣръ, палаты могутъ снова перенесть свою резиденцію въ Версаль [1]).

Но существуетъ также и другая законодательная мѣра, принятая еще ранѣе 1875 года на тотъ случай, еслибы съ чьей-либо стороны произошла насильственная попытка разогнать палаты или помѣшать собраться на засѣданіе. Я имѣю въ виду законъ 15—23 февраля 1872 г., касающійся роли генеральныхъ совѣтовъ въ нѣкоторыхъ исключительныхъ обстоятельствахъ. Этотъ законъ, вотированный по предложенію Тревенёка, предусматриваетъ случай, когда «Національное Собраніе или *какое-либо изъ послѣдующихъ законодательныхъ собраній* было бы распущено незаконнымъ образомъ или не могло бы собраться на засѣданіе вслѣдствіе принятыхъ противъ него насильственныхъ мѣръ». Законъ постановляетъ, что въ такихъ случаяхъ генеральный совѣтъ каждаго департамента долженъ немедленно

---

[1]) Цѣль законодателя могла быть при этомъ лишь та, на которую мы указали, ибо, если одно изъ этихъ помѣщеній (принадлежавшее палатѣ депутатовъ) служитъ въ настоящее время для засѣданій національнаго собранія, то другое (принадлежавшее сенату) остается безъ всякаго употребленія. Можно развѣ еще прибавить что въ той же статьѣ сенату предоставляется право назначить самому „городъ и помѣщеніе для своихъ засѣданій“, когда онъ собирается въ качествѣ верховнаго суда,—и что версальскія залы оставлены въ его распоряженіе именно на этотъ случай.

же собраться и какъ только въ немъ будетъ находиться большинство его членовъ, «принять всѣ необходимыя мѣры для поддержанія спокойствія и законнаго порядка». Затѣмъ каждый генеральный совѣтъ избираетъ двухъ делегатовъ, и эти делегаты составляютъ временное собраніе съ очень широкими полномочіями, которое признается въ законномъ составѣ, лишь только въ немъ окажутся представители отъ половины всего числа французскихъ департаментовъ. Оно «соберется въ томъ мѣстѣ, куда съѣдутся члены законнаго правительства и депутаты, которымъ удается избѣгнуть насилія; оно обязано принять по отношенію ко всей Франціи всѣ необходимыя мѣры для поддержанія порядка и особенно для возвращенія *Національному Собранію* полной независимости и возможности выполнять свои функціи; оно организуетъ временную администрацію для всей страны. —Оно должно разойтись, какъ только *Національное Собраніе* соберется въ составѣ большинства своихъ членовъ въ какомъ-нибудь пунктѣ французской территоріи. Если этого не послѣдуетъ въ теченіе мѣсяца послѣ вышеупомянутыхъ насильственныхъ мѣръ, то собраніе делегатовъ должно *призвать націю къ общимъ выборамъ*. Его полномочія прекращаются въ тотъ день, когда будетъ конституировано *новое Національное Собраніе*». Но мнѣ кажется, что этотъ временный законъ, вызванный особыми обстоятельствами, явившійся подъ вліяніемъ воспоминаній о попыткахъ сопротивленія, оказанныхъ государственному перевороту 2 декабря 1851 г. [1]), былъ отмѣненъ учредительными законами 1875 г. Въ самомъ дѣлѣ, хотя статья первая этого закона и упоминаетъ о законодательныхъ собраніяхъ, которыя должны были появиться послѣ Національнаго Собранія, но очевидно, что онъ все время имѣетъ въ виду систему единаго законодательнаго собранія. Онъ все время говоритъ о Національномъ Собраніи; онъ организуетъ общіе выборы, въ результатѣ которыхъ должно появиться новое Національное Собраніе [2]). Но такъ какъ система единой законодательной палаты упразднена во Франціи съ тѣхъ поръ какъ вошла въ силу конституція 1875 г., организовавшая систему двухъ камеръ, то законъ 1872 г. является въ настоящее время уже непримѣнимымъ. Съ другой стороны полномочія, признаваемыя этимъ закономъ за генеральными совѣтами, а особенно за

[1]) Тогда члены генеральныхъ совѣтовъ дѣйствительно получили циркуляръ отъ комитетовъ сопротивленія, приглашавшій ихъ собраться по ихъ собственной иниціативѣ въ главномъ городѣ департамента. Этотъ фактъ извѣстенъ мнѣ по моимъ семейнымъ воспоминаніямъ.

[2]) См. цитированныя мѣста закона, отмѣченныя курсивомъ.

собраніемъ ихъ делегатовъ, хотя и временны, но очень обширны. Такъ какъ они не подтверждены учредительными законами 1875 г., то и не могутъ считаться законными въ созданномъ послѣднимъ новомъ государственномъ строѣ.

§ 2.—Права и гарантій каждаго члена палатъ въ отдѣльности.

Эти права могутъ быть отнесены къ одной изъ двухъ рубрикъ: 1° парламентскія привилегіи; 2° парламентское жалованье.

I.

Парламентскія привилегіи, съ которыхъ мы начнемъ, кажутся съ перваго взгляда настоящими льготами, дарованными членамъ парламента; но въ дѣйствительности онѣ не имѣютъ этого характера. Онѣ установлены исключительно въ интересахъ самого законодательнаго собранія, къ которому принадлежатъ пользующіяся ими лица, и въ интересахъ націи, представителемъ которой является это собраніе. Онѣ имѣютъ цѣлью обезпечить независимость и безпрепятственное функціонированіе законодательнаго собранія; онѣ установлены въ общественныхъ, а не въ частныхъ интересахъ.

Вмѣсто выраженія *парламентскія привилегіи* иногда употребляютъ выраженіе *парламентская неприкосновенность*, такъ какъ члены представительныхъ собраній объявляются неприкосновенными. Послѣднее выраженіе встрѣчается даже въ нѣкоторыхъ французскихъ конституціяхъ [1]), но оно неправильно и вызываетъ въ умѣ преувеличенныя и ложныя идеи. Можно подумать, что народный представитель вообще изъятъ изъ подъ дѣйствія законовъ; между тѣмъ онъ подчиненъ имъ наравнѣ со всѣми другими гражданами съ тою разницею, что въ двухъ случаяхъ общее уголовное право видоизмѣнено въ его пользу.

Первое исключеніе или первая парламентская привилегія формулирована статьею 13 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г., въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «Никто изъ членовъ какъ той, такъ и другой палаты не можетъ подвергнуться преслѣдованію за мнѣнія

---

[1]) Конституція 1791 г., тит. III, гл. I, отд. 5, ст. 7: „Представители народа неприкосновенны"; — Конституція 1848 г., ст. 39; — Конституція III года республики (ст. 110 и слѣд.) говоритъ только о *гарантіи членовъ Законодательнаго корпуса*.

или вотумы, высказанныя и поданные имъ при исполненіи своихъ обязанностей».

Чтобъ понять это постановленіе, надо познакомиться съ его историческимъ происхожденіемъ. Оно перешло къ намъ изъ Англіи. Тамъ въ періодъ времени отъ XIV до XVI столѣтія было нѣсколько случаевъ судебнаго преслѣдованія, возбужденнаго противъ членовъ палаты Общинъ; поводомъ къ этимъ преслѣдованіямъ послужили внесенныя членами палаты предложенія, въ которыхъ усматривалось посягательство на права короны,—произнесенныя ими рѣчи, признанныя оскорбительными, а иногда даже и вотумы [1]). Общины всегда протестовали противъ такихъ преслѣдованій, но чаще всего безуспѣшно. Послѣ революціи 1688 г. *Биллемъ о правахъ* было установлено, что «свободная рѣчь, пренія и всѣ дѣйствія въ Парламентѣ не могутъ служить поводомъ къ обвиненію (*impeached*) ни передъ какимъ судомъ и ни въ какомъ другомъ мѣстѣ, кромѣ Парламента». Съ тѣхъ поръ эта привилегія сдѣлалась какъ бы аксіомой представительнаго образа правленія; она была провозглашена генеральными штатами 23 іюля 1789 г. Она была подтверждена конституціей 1791 г., и даже конституціей 1793 г., (ст. 43), но много разъ нарушалась революціоннымъ правительствомъ Конвента. Затѣмъ она была снова вписана въ конституцію III года республики (ст. 110) и въ конституцію VIII года (ст. 60) (при чемъ послѣдняя дала ей очень широкое толкованіе, распространивъ ее на консуловъ и государственныхъ совѣтниковъ) и вошла въ общее государственное право Франціи, будучи признанной всѣми послѣдующими конституціями. Однако при реставраціи она не была вписана въ Хартію, но вошла въ законъ о печати 1819 г., точно также она не была включена въ конституцію 1852 г., а подтверждена органическимъ декретомъ о законодательномъ Корпусѣ 2 февраля 1852 г.. (ст. 9).

Въ той формѣ, какая придана этой привилегіи учредительнымъ закономъ 1875 г., она является какъ бы общимъ изъятіемъ изъ подъ дѣйствія уголовнаго кодекса [2]) всѣхъ актовъ, которые могутъ быть совершены сенаторомъ или депутатомъ при исполненіи ими своихъ обязанностей и въ которыхъ можетъ заключаться какое-либо правонарушеніе неразрывно связанное съ исполненіемъ этихъ обязанностей. Безъ сомнѣнія, конституція не одобряетъ такого рода поступковъ; но она опасается, чтобы народный представитель не под-

---

1) Anson, *Law and custom of the Constitution.* т. II, стр. 139 и слѣд.

2) См. выше, стр. 95 и слѣд.

вергался преслѣдованіямъ со стороны частныхъ лицъ или исполнительной власти по поводу дѣйствій, связанныхъ съ исполненіемъ имъ своихъ обязанностей и подъ предлогомъ совершенія имъ какого-либо проступка. Чтобы вполнѣ гарантировать независимость народнаго представителя, чтобы устранить преслѣдованія его за воображаемыя преступленія, явилась необходимость изъять изъ-подъ дѣйствія закона даже настоящія правонарушенія, которыя могутъ быть имъ совершенны при исполненіи своихъ обязанностей. Какъ это случается часто, гарантія оказывается здѣсь дѣйствительной, лишь когда она безусловна. Такимъ образомъ статья 13 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. предполагаетъ, что мнѣнія или вотумы, высказанныя или поданные депутатомъ или сенаторомъ, содержатъ въ себѣ правонарушеніе, предусмотрѣнное и наказуемое уголовнымъ закономъ. Что касается мнѣнія, высказанного въ рѣчи, произнесенной депутатомъ въ палатѣ (а лишь въ такомъ случаѣ выраженіе мнѣнія связано съ исполненіемъ депутатскихъ обязанностей), то легко понять, что оно можетъ быть преступнымъ: оно можетъ заключать въ себѣ диффамацію, оскорбленіе или подстрекательство къ совершенію преступленій или проступковъ; оно можетъ также сопровождаться предъявленіемъ поддѣльныхъ документовъ. Что касается вотумовъ, то труднѣе понять, какимъ образомъ въ нихъ можетъ оказаться что-нибудь преступное, если разсматривать ихъ отдѣльно; это можно понять лишь въ томъ случаѣ, если предположить, что они связаны съ внѣпарламентскими дѣйствіями и интригами, завершеніемъ которыхъ они являются, если предположить, что они оказываются результатомъ подкупа и взяточничества. Но въ такомъ случаѣ, хотя самый вотумъ ускользаетъ отъ всякихъ преслѣдованій и репрессій, но парламентская привилегія не покрываетъ предшествовавшихъ ему и внѣпарламентскихъ дѣйствій, если они наказуемы сами по себѣ и составляютъ неразрывную цѣпь фактовъ, послѣднимъ звѣномъ которой является вотумъ. При обсужденіи дѣла съ точки зрѣнія уголовной отвѣтственности самый вотумъ не принимается во вниманіе; но если всѣ остальныя дѣйствія даютъ достаточно элементовъ для состава преступленія, оно остается наказуемымъ. Въ такомъ именно смыслѣ высказался кассаціонный судъ въ своемъ приговорѣ отъ 24 февраля 1893 г. [1]).

Вторая парламентская привилегія установляется статьею 14 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г.: «Членъ палаты можетъ под-

[1]) Sirey, 1893, 1, 217.

вергнуться судебному преслѣдованію или быть арестованъ, во время сессіи, по обвиненію въ преступленіи, подлежащемъ уголовному или исправительному суду, не иначе какъ съ разрѣшенія той палаты, къ которой онъ принадлежитъ, если только онъ не будетъ захваченъ на мѣстѣ преступленія». Этотъ законъ вызываетъ двоякаго рода вопросы. Одни входятъ въ область уголовнаго судопроизводства и касаются характера и значенія той пріостановки публичнаго преслѣдованія, которая устанавливается этими законами. Этихъ вопросовъ я не затрону и для ознакомленія съ ними отошлю читателей къ сочиненіямъ по уголовному судопроизводству. Вопросы второй категоріи имѣютъ прямое отношеніе къ конституціонному праву и связаны съ опредѣленіемъ законодательнаго основанія этой привилегіи, ея значенія въ отношеніи какъ круга покрываемыхъ ею дѣйствіи, такъ и времени, въ теченіе котораго она имѣетъ силу; наконецъ эти вопросы касаются выясненія вытекающихъ изъ разсматриваемой привилегіи правъ и обязанностей каждой изъ законодательныхъ палатъ. Только этого рода вопросы и будутъ разсмотрѣны нами.

Эта вторая парламентская привилегія вызвана въ сущности тѣми же причинами, какъ и первая, т. е. необходимостью обезпечить народнымъ представителямъ полную независимость и безопасность при осуществленіи ими своихъ полномочій. Нельзя допустить, чтобы исполнительная власть или частныя лица, возбуждая безъ достаточныхъ основаніи судебныя преслѣдованія противъ сенатора или депутата, могли отрывать его отъ парламентскихъ работъ или причинять ему безпокойства и устрашать его этимъ путемъ. Но такъ какъ въ этомъ случаѣ дѣло идетъ не о преступленіяхъ, связанныхъ неразрывно съ самымъ осуществленіемъ парламентскихъ полномочій, а о какихъ бы то ни было отдѣльныхъ и независимыхъ преступленіяхъ или поступкахъ, то конституція не имѣетъ въ виду обезпечить народному представителю безнаказанности въ томъ случаѣ, когда его виновность не подлежитъ сомнѣнію; она хочетъ только оградить его отъ неосновательныхъ и несвоевременныхъ судебныхъ преслѣдованіи, вызванныхъ политическою враждою; въ виду этого она допускаетъ ихъ только въ томъ случаѣ, если они разрѣшены палатой, такъ какъ тогда не можетъ явиться сомнѣнія въ ихъ основательности и добросовѣстности. Разсматриваемая нами привилегія не защищаетъ даже народнаго представителя въ продолженіе всего времени, въ теченіе котораго длятся его полномочія: въ извѣстныхъ

случаяхъ и въ извѣстные моменты онъ снова подпадаетъ подъ дѣйствіе уголовнаго права и подъ власть прокурорскаго надзора.

Образцомъ при установленіи этой привилегіи во Франціи послужило не англійское право; въ Англіи она существуетъ въ нѣсколько иной формѣ. Англійское право съ давнихъ временъ заботилось объ огражденіи членовъ Парламента, какъ лордовъ, такъ и *коммонеровъ*, отъ извѣстнаго рода судебныхъ преслѣдованій; но явившаяся результатомъ этого привилегія *свободы отъ ареста* (*freedom from arrest*) ставила своею главною и конечною цѣлью освобожденіе членовъ парламента отъ тюремнаго заключенія за долги; эта привилегія получила въ старой Англіи огромное развитіе; она дѣлала невозможными всѣ гражданскіе иски противъ членовъ Парламента и даже противъ ихъ слугъ [1]). Въ настоящее время эта привилегія свелась почти на ничто [2]); но она никогда не освобождала членовъ Парламента отъ судебныхъ преслѣдованій или арестовъ, вызванныхъ совершенными ими преступленіями или поступками. Въ такихъ случаяхъ необходимо было только сообщать палатѣ о мотивахъ ареста [3]).

Стремленіе избавить членовъ парламента отъ тюремнаго заключенія за долги, имѣвшее такое огромное вліяніе на англійское право, обнаруживалось также и во Франціи, пока въ ней допускался этотъ

---

[1]) Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 156 и слѣд.; Erskine May, *Parliamentary practice*, 8 изд., стр. 122 и слѣд.

[2]) Дѣйствительно, согласно законамъ царствованіе Георга III, члены Парламента могутъ быть преслѣдуемы по суду всѣми законными путями, за исключеніемъ *„by attachment of their bodies“*, т. е. тюремнаго заключенія, *„The Bankruptcy Act“* распространяется на нихъ такъ же, какъ и на остальныхъ гражданъ (Erskine May, *цит. соч.* стр. 142). Съ другой стороны тюремное заключеніе за долги допускается въ настоящее время въ англійскомъ правѣ только окольнымъ путемъ, а именно—по обвиненію въ оскорбленіи суда (*contempt of court*): на основаніи того же обвиненія въ тюрьму могутъ быть заключены и члены парламента. (Anson, *цит. соч.*, т. I, стр. 136, 138.

[3]) Erskine May, *цитир. соч.* стр. 141, 147, 148: „Привилегія *freeom of arrest* всегда относилась только къ гражданскимъ дѣламъ и никогда не могла мѣшать отправленію уголовнаго правосудія... Палата не допускаетъ, чтобы даже ея священныя стѣны ограждали ея членовъ отъ дѣйствія уголовныхъ законовъ. Но всякій разъ, когда ея члены арестовываются по обвиненію въ уголовномъ преступленіи, палатѣ должны быть сообщены причины, вслѣдствіе которыхъ ихъ лишаютъ возможности нести ихъ службу въ Парламентѣ“. Ср. Anson, *цит. соч.* стр. 136: „Никогда не допускалось, чтобы эта привилегія могла оградить членовъ парламента отъ послѣдствій преступленій, носящихъ названія *treason, felony* и *breach of peace*“.

«способъ преслѣдованія должниковъ: мы находимъ вызванныя имъ постановленія въ Хартіяхъ и Дополнительномъ Актѣ 1815 г. [1]). Но главное вниманіе во Франціи было обращено на защиту народныхъ представителей отъ уголовныхъ судебныхъ преслѣдованій. Въ такой именно формѣ была провозглашена разсматриваемая нами парламентская привилегія Учредительнымъ Собраніемъ 26 іюля 1790 г. [2]), а затѣмъ внесена имъ въ конституцію 1791 г. Съ тѣхъ поръ она уже не исчезала изъ французскаго государственнаго права и переходила изъ одной конституціи въ другую [3]) съ тѣми различіями, которыя обусловливались измѣненіями въ формѣ государственнаго устройства и на которыя я буду имѣть случай указать при разсмотрѣніи относящихся сюда постановленій нынѣ дѣйствующей конституціи.

Учредительный законъ 16 іюля 1875 г. (ст. 14), подтвердившій въ свою очередь эту парламентскую привилегію, ограничиваетъ ее съ различныхъ сторонъ.

1° Она касается лишь правонарушеній, влекущихъ за собой преданіе «уголовному или исправительному» суду. Изъ этихъ выраженій, которыя очевидно надо понимать въ ихъ узкомъ, техническомъ значеніи, слѣдуетъ заключить, что депутатъ или сенаторъ могутъ быть преслѣдуемы во всякое время за нарушеніе ими простыхъ полицейскихъ правилъ. Въ такихъ случаяхъ почти невозможно бездоказательное обвиненіе, такъ какъ въ основаніи обвиненія долженъ ле-

---

[1]) Хартія 1814 г., ст. 51: „Никакой членъ палаты не можетъ быть заключенъ въ тюрьму за долги во время сессіи и въ теченіе шести недѣль предшествующихъ ей и слѣдующихъ за нею“. Ср. Дополнительный Актъ, ст. 15; Хартія 1830 г., ст. 43; органическій декретъ 2 февраля 1852 г., ст. 10.

[2]) „Національное Собраніе, оставляя за собою право издать подробныя постановленія съ цѣлью обезпечить независимость членовъ законодательнаго корпуса, объявляетъ, что, до изданія закона о присяжныхъ въ уголовныхъ дѣлахъ, депутаты Національнаго Собранія могутъ быть арестованы, согласно существующимъ ордонансамъ, если будутъ захвачены на мѣстѣ преступленія, и что разрѣшается даже принимать жалобы на нихъ и производить по нимъ слѣдствія, исключая случаевъ указанныхъ декретомъ отъ 23 іюня сего года (см. стр. 298); но что никакой судья не можетъ издать приказа объ ихъ арестѣ, пока законодательный корпусъ, на основаніи сообщенныхъ ему свѣдѣній и документовъ, не признаетъ необходимости судебнаго преслѣдованія“.

[3]) Однако при Второй Имперіи она была внесена въ простой законъ,— органическій декретъ объ избраніи депутатовъ отъ 2 февраля 1852 г., ст. 11.

жать опредѣленный матерьяльный фактъ, причемъ не имѣютъ значенія мотивы и цѣли, руководившіе обвиняемымъ; кромѣ того незначительность налагаемыхъ наказаній отнимаетъ у обвинительнаго приговора характеръ злонамѣреннаго преслѣдованія. Впрочемъ такое именно толкованіе разсматриваемой нами статьи закона обязательно уже по одному тому, что дѣло идетъ въ данномъ случаѣ о привилегіи по отношенію къ уголовному праву, а привилегіи всегда слѣдуетъ толковать въ ограничительномъ смыслѣ.

2° Дѣйствіе этой привилегіи продолжается только во время сессіи и прекращается въ промежуткахъ между сессіями, когда представитель народа можетъ быть безпрепятственно преданъ уголовному или исправительному суду. Дѣйствительно, тогда отсутствуетъ одна изъ причинъ, которыми вызвана эта привилегія. Судебное преслѣдованіе (если оно окончится до открытія слѣдующей сессіи) уже не лишаетъ народнаго представителя возможности исполнять свои парламентскія обязанности. Правда, другая причина, повидимому, остается въ силѣ, а именно—опасеніе, чтобы бездоказательныя обвиненія не обратились въ политическое орудіе противъ народнаго представителя, въ средство причинять ему безпокойства и тревоги. Но конституція не можетъ подвергать сомнѣнію окончательнаго результата этихъ преслѣдованій и допускать, чтобы они могли быть опасны для невиннаго, если только не имѣть при этомъ въ виду тѣ непріятности и безпокойства, которымъ онъ можетъ подвергнуться временно. Во время сессіи преобладающее значеніе должно быть придано соображеніямъ о спокойствіи и безопасности народнаго представителя, потому что ему необходимо, въ интересахъ общества, обладать полною независимостью и душевнымъ спокойствіемъ. Но когда прерываются парламентскія работы, преобладающее значеніе въ глазахъ законодателя получаетъ уголовное право. Прекращенія дѣйствія привилегіи въ промежутокъ между парламентскими сессіями, это—дань уваженія уголовному правосудію,—хотя гораздо меньшая той, какая воздается ему въ Англіи.

Часто указывается, что при дѣйствіи нѣкоторыхъ изъ французскихъ конституцій разсматриваемая парламентская привилегія носила постоянный характеръ, прекращалась лишь съ прекращеніемъ самихъ полномочій и никогда не прерывалась. Отсюда иногда дѣлается то заключеніе, что вышеупомянутыя конституціи имѣли въ виду возвысить этимъ въ глазахъ всѣхъ достоинство народнаго представителя. Но я думаю, что такое заключеніе ошибочно. Въ большинствѣ случаевъ этотъ порядокъ объясняется проще. Въ конституціяхъ

1791 и 1793 годовъ, III года республики и 1848 года онъ являлся естественнымъ и логическимъ послѣдствіемъ того, что законодательныя собранія были тогда постоянными [1]), и ихъ члены находились непрерывно при исполненіи своихъ обязанностей; вслѣдствіе этого и въ дѣйствіи привилегіи не было перерыва, такъ же какъ его не было въ жизни самого собранія. Правда, въ одномъ случаѣ это объясненіе не выдерживаетъ критики: конституція VIII года республики не создала постояннаго законодательнаго корпуса; она гарантировала ему (ст. 33) только четырехмѣсячную ординарную сессію; между тѣмъ, согласно статьѣ 70 этой конституціи, члены законодательнаго корпуса могли подвергнуться судебному преслѣдованію по обвиненію въ преступленіяхъ, влекущихъ за собой тяжкія и позорящія наказанія, лишь съ разрѣшенія той палаты, къ которой они принадлежали, и притомъ независимо отъ того, происходило-ли это во время сессіи или въ промежутокъ между двумя сессіями. Но невозможно предположить, чтобы конституція VIII года республики имѣла въ виду возвысить достоинство и усилить престижъ членовъ законодательнаго корпуса. Этотъ порядокъ объясняется просто тѣмъ, что статья 70 относилась также къ членамъ другихъ и постоянныхъ государственныхъ учрежденій (трибуната, сената и государственнаго совѣта), пользовавшихся подобною же привилегіей.

Если дѣйствіе разсматриваемой парламентской привилегіи прекращается вмѣстѣ съ сессіей, то оно и начинается вмѣстѣ съ сессіей, при чемъ вновь избранный народный представитель пользуется ею, не дожидаясь провѣрки своихъ полномочій. Однако является вопросъ, продолжается ли дѣйствіе этой привилегіи, въ томъ случаѣ, когда правильность выборовъ оспаривается въ законодательномъ собраніи, которое хотя и не утверждаетъ ихъ, но и не уничтожаетъ немедленно же, а откладываетъ свое рѣшеніе до полученія дополнительныхъ свѣдѣній. Французская судебная практика повидимому даетъ на это отрицательный отвѣтъ [2]), руководствуясь тѣмъ соображеніемъ, что парламентскій регламентъ запрещаетъ въ такихъ случаяхъ неутвержденному въ своихъ правахъ депутату принимать участіе въ вотумахъ палаты и вносить какіе либо законо-проекты [3]); тогда какъ въ началѣ сессіи всѣ депутаты, одинаково ожидающіе утвержденія своихъ полномочій, по необходимости принимаютъ уча-

[1]) См. выше.

[2]) Кассац. 10 апрѣля 1847 г. (Sirey, 1847 г., 1. 305); трибуналъ Тюлля 10 марта 1890 г. (Sirey, 1890, 2. 221).

[3]) Уставъ палаты депутатовъ, ст. 6.

стіе въ вотумахъ, такъ какъ иначе палатѣ невозможно было бы приступить къ своимъ совѣщаніямъ. Но этотъ повидимому очень сильный аргументъ не кажется мнѣ убѣдительнымъ. Учредительный законъ охраняетъ безразлично всѣхъ депутатовъ во все продолженіе сессіи; статья парламентскаго устава, на которую ссылаются, представляетъ собой простую распорядительную мѣру, законность которой можно бы было даже оспаривать, еслибы она не была освящена долговременной практикой. Предположимъ, что какой-нибудь депутатъ удаленъ на извѣстный срокъ изъ залы засѣданій, въ видѣ дисциплинарнаго взысканія, наложеннаго на него въ силу парламентскаго регламента; можно-ли было-бы допустить, чтобы въ теченіе всего этого срока онъ уже не пользовался парламентскими привилегіями? Я не думаю этого [1]); между тѣмъ этотъ депутатъ точно также лишенъ возможности принимать участія въ парламентскихъ работахъ.

Необходимо замѣтить, что, съ юридической точки зрѣнія, парламентская сессія не прекращается вплоть до ея закрытія. Она считается юридически продолжающейся и въ тѣ промежутки времени, на которыя она можетъ быть отсрочена президентомъ республики въ силу статьи 2 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г.; вслѣдствіе этого тогда не прекращается и дѣйствіе разсматриваемой нами парламентской привилегіи.

3° Но ея дѣйствіе прекращается даже и во время сессіи, когда народный представитель захваченъ на мѣстѣ совершеннаго имъ преступленія; въ такомъ случаѣ почти невозможно допустить, что бы судебное преслѣдованіе было бездоказательно и начато съ политическою

[1]) Однако въ декабрѣ 1879 г. Бернаръ-Лавернь высказалъ въ своемъ докладѣ палатѣ депутатовъ мнѣніе, что депутатъ, временно удаленный изъ залы засѣданій, немедленно же лишается покровительства статьи 13 закона 16 іюля 1875 г. Евг. Пьерръ (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. n°484), приводитъ это мѣсто доклада, не входя въ разсмотрѣніе „на сколько примѣнима теорія Бернара-Лавернь“. За нее говоритъ буквальный смыслъ статьи закона, которая ограждаетъ депутата лишь отъ преслѣдованій за „мнѣнія и вотумы, высказанныя и изданные имъ при исполненіи своихъ обязанностей“; между тѣмъ исполненіе этихъ обязанностей становится невозможнымъ для него, когда онъ удаленъ изъ залы засѣданій. Является однако вопросъ, можетъ-ли парламентскій уставъ ограничить примѣненіе статьи 13, относящейся безусловно ко всѣмъ депутатамъ? Во всякомъ случаѣ, такъ какъ статья 14 говоритъ о преступленіяхъ, не имѣющихъ никакого отношенія къ исполненію депутатскихъ обязанностей, то къ ней неприложимо вышеупомянутое толкованіе текста закона.

цѣлью, а потому уголовному правосудію должна быть предоставлена полная свобода. Для ареста народнаго представителя, если представится къ этому надобность, и преданія его уголовному или исправительному суду не требуется тогда никакого разрѣшенія палаты.

Большинство французскихъ конституцій придерживалось однако въ этомъ случаѣ иной системы. Онѣ также провозглашали, что народный представитель, захваченный на мѣстѣ преступленія, могъ быть арестованъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ установляли, что даже тогда судебное преслѣдованіе противъ него могло быть начато лишь съ разрѣшенія палаты депутатовъ. Эта система была первоначально принята Учредительнымъ Собраніемъ, а затѣмъ перешла въ конституціи 1791 и 1793 г., III года республики и 1848 г. Мы встрѣчаемъ ее даже въ дополнительномъ актѣ 1815 г. (ст. 14); конституція VIII года республики (ст. 70) также ничѣмъ не ограничиваетъ общаго правила, требовавшаго разрѣшенія созданныхъ ею представительныхъ собраній для преданія суду одного изъ ихъ членовъ. Система, установленная учредительнымъ закономъ 16 іюля 1875 г. встрѣчается только въ обѣихъ Хартіяхъ и органическомъ декретѣ 2 февраля 1852 г. [1]). Неудивительно поэтому, что и въ настоящее время высказывалось желаніе вернуться въ этомъ вопросѣ къ порядку, составляющему какъ бы обычное право французскихъ конституцій. Въ 1892 и въ 1894 гг. въ палатѣ депутатовъ поддерживалось мнѣніе, что даже и теперь «хотя народный представитель можетъ быть арестованъ, если онъ захваченъ на мѣстѣ преступленія, но что для преданія его суду необходимо разрѣшеніе палаты [2])». Однако такое толкованіе закона не выдерживаетъ критики. Редактируя 14 статью закона 16 іюля 1875 г., авторы конституціи вполнѣ сознательно остановились на одной изъ двухъ противоположныхъ

---

[1]) Хартія 1814 г., ст. 52: „Во время сессіи членъ палаты можетъ быть арестованъ и преданъ суду по обвиненію въ уголовномъ преступленіи не иначе какъ съ разрѣшенія палаты, если только онъ не захваченъ на мѣстѣ преступленія“.—Тождественное постановленіе находимъ въ ст. 44 Хартіи 1830 г.—Декретъ 2 февраля 1852 г., ст. 11: „Во время сессіи членъ Законодательнаго корпуса можетъ быть преданъ суду и арестованъ по обвиненію въ уголовномъ преступленіи только съ разрѣшенія законодательнаго корпуса, если не захваченъ на мѣстѣ преступленія“.

[2]) Засѣданіе палаты депутатовъ 8 мая 1894 г. (*Journal officiel* отъ 9 мая, *Débats parlementaires*, стр. 735); докладъ Мильерана, въ которомъ цитируются слова президента палаты Флоке, произнесенныя 18 февраля 1892 г.

системъ [1]); самый текстъ закона не допускаетъ въ этомъ случаѣ никакихъ сомнѣній слова: «если только онъ не будетъ захваченъ на мѣстѣ преступленія» помѣщены въ концѣ статьи, послѣ того какъ въ принципѣ установлена необходимость разрѣшенія палаты; слѣдовательно это исключеніе относится ко всему предъидущему, т. е. не только къ аресту, но также и къ судебному преслѣдованію.

Изъ всего предъидущаго вытекаетъ, что палата, когда ей приходится высказаться по поводу обращеннаго къ ней требованія о преданіи суду одного изъ ея членовъ, не должна брать на себя роли судьи и входить по существу разсмотрѣніе вопроса о его виновности; она должна лишь обсудить, на сколько обвиненіе представляется серьезнымъ, т. е. подтверждается ли оно серьезными уликами. Въ противномъ случаѣ палата вторглась бы въ область судебной власти; она отступила бы также отъ своего прямого долга, еслибы отказала въ разрѣшеніи начать судебное преслѣдованіе, достаточно обоснованное съ точки зрѣнія уголовнаго судопроизводства.

Конституція представляетъ ей впрочемъ еще одну прерогативу, пользуясь которой она можетъ, въ періодъ сессіи, устранить временно возможныя послѣдствія того судебнаго преслѣдованія, которое она разрѣшила сама или которое было начато безъ ея разрѣшенія. Статья 14 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. заканчивается слѣдующими словами: «По требованію палаты арестованный депутатъ или сенаторъ освобождаются и судебное преслѣдованіе противъ нихъ пріостанавливается на все время, пока продолжается сессія». Это постановленіе не можетъ встрѣтить никакихъ затрудненій при примѣненіи къ предварительному заключенію; но я думаю, что оно примѣнимо также и къ тюремному заключенію, наложенному въ видѣ наказанія, если конечно произнесенный приговоръ не относится къ разряду влекущихъ за собою лишеніе депутатскихъ полномочій. Въ этомъ постановленіи можно видѣть удачный противовѣсъ нѣсколько узкому толкованію статьею 14 разсмотрѣнной нами парламентской привилегіи.

---

[1]) Традиціонный порядокъ предлагался въ проектѣ, внесенномъ Дюфоромъ въ 1873 г.; въ немъ говорилось: „Сенаторы и народные представители могутъ быть арестованы лишь въ томъ случаѣ, если захвачены на мѣстѣ преступленія, а преданы суду не иначе какъ съ разрѣшенія палаты, членами которыя они состоятъ“.

§ 2.—Парламентское жалованье.

Вопросъ о томъ, должны ли члены представительныхъ собраній получать жалованье—одинъ изъ капитальныхъ вопросовъ государственнаго права. Онъ возникаетъ въ сущности только по отношенію къ выборнымъ народнымъ представителямъ, такъ какъ должность наслѣдственныхъ пэровъ или пожизненныхъ сенаторовъ, назначаемыхъ главою государства, естественно должна быть безплатной; вознагражденія, которыя могутъ получать эти лица, носятъ совсѣмъ иной характеръ и являются какъ бы пенсіями или королевскими милостями

Разсматриваемый въ этихъ рамкахъ, вопросъ о жалованьи выборнымъ членамъ представительныхъ собраній, повидимому, не вызывалъ никакихъ затрудненій въ старину, какъ во Франціи, такъ и въ Англіи,—и разрѣшался въ обѣихъ странахъ на основаніи однихъ и тѣхъ же принциповъ. Тогда представлялось вполнѣ справедливымъ, чтобы депутатамъ оплачивались ихъ расходы на поѣздку, квартиру и пищу, которые имъ приходилось дѣлать въ интересахъ другихъ, т. е. ихъ довѣрителей. Это впрочемъ вытекало также изъ теоріи гражданскаго договора, которою опредѣлялись тогда отношенія между депутатами и ихъ довѣрителями; ею опредѣлялось въ то же время, на кого должны были пасть вышеупомянутые расходы. Депутатъ былъ въ буквальномъ смыслѣ частнымъ довѣреннымъ той группы или того округа, которые его избрали [1]); а согласно гражданскому праву, довѣритель долженъ оплачивать всѣ издержки, дѣлаемыя его довѣреннымъ при выполненіи возложеннаго на него порученія. Вслѣдствіе этого депутатъ получалъ жалованье, и оно уплачивалось одними его довѣрителями. Таковъ былъ порядокъ въ эпоху старыхъ французскихъ генеральныхъ штатовъ, когда они стали вполнѣ выборными. Каждый байльяжъ уплачивалъ жалованье своимъ депутатамъ; обыкновенно даже, каждое сословіе (духовенство, дворянство и третье сословіе) несло отдѣльно расходы по вознагражденію своихъ собственныхъ депутатовъ. Послѣдствіемъ такой системы было то, что созваніе генеральныхъ штатовъ часто вызывало неудовольствіе населенія, представлялось ему въ формѣ новаго налога [2]). Въ Англіи

---

[1]) См. т. I, стр. 54, 55.

[2]) См. мой *Cours élémentaire d'histoire du droit français*. 2-е изд., стр. 509.

такой же порядокъ существовалъ нѣкогда по отношенію къ палатѣ Общинъ. Каждые графства, городъ или мѣстечко уплачивали жалованье своимъ представителямъ. Статутомъ Генриха VIII (уничтоженнымъ только въ настоящее царствованіе) эта обязанность формально возлагалась на всѣ города, которые будутъ обращены въ избирательныя коллегіи. Въ 1681 г. право депутата на полученіе жалованья еще признавалось юридически. Но такъ какъ графства и города жаловались на это, а мѣстами въ палатѣ Общинъ начали все болѣе и болѣе дорожить, то избранные кандидаты мало по малу перестали настаивать на своемъ правѣ, и вотъ уже около двухсотъ лѣтъ, какъ англійскіе депутаты фактически не получаютъ жалованья [1]). Благодаря такой эволюціи, должность законодателя въ Англіи являлась въ XVIII вѣкѣ какъ-бы безплатной, и теоретики построили на этомъ фактѣ цѣлую систему; возникла широко-распространенная доктрина, признававшая безвозмездность законодательной службы основнымъ принципомъ государственнаго права по двумъ главнымъ соображеніямъ: во первыхъ, она обезпечивала вполнѣ безкорыстное служеніе депутата, приносившаго денежныя жертвы ради выполненія своихъ обязанностей; во вторыхъ, не нарушая формально принципа равноправности, она съ успѣхомъ замѣняла собою депутатскій цензъ. Эта система примѣнялась во Франціи по отношенію къ палатѣ депутатовъ въ періодъ времени отъ 1817 до 1848 г.; она была принята также конституціей 24 января 1852 г. (ст. 37), но въ томъ же году была отмѣнена сенатусъ-консультомъ 25 декабря (ст. 17). Она еще господствуетъ во многихъ европейскихъ странахъ: помимо Англіи, гдѣ она остается въ указанныхъ нами условіяхъ, ее удерживаютъ Германія, Италія и Испанія.

Но французская революція провозгласила новый и совершенно противоположный принципъ. Его можно формулировать слѣдующимъ образомъ: народный представитель имѣетъ право на жалованье, и это жалованье должно уплачиваться государствомъ. Первая часть этой формулы оправдывается тѣмъ основнымъ демократическимъ положеніемъ, что общественныя должности должны быть доступны для всѣхъ гражданъ, независимо отъ ихъ бѣдности или богатства. Это положеніе обратилось бы въ фикцію, еслибы каждая общественная должность, влекущая за собой значительную потерю времени для занимающаго ее и слѣдовательно мѣшающая ему посвятить себя какой-нибудь профессіи, не оплачивалось жалованьемъ. Это жалованье

[1]) Anson, *Law and custom*, т. II, стр. 113.

обезпечиваетъ избирательнымъ коллегіямъ свободу выбора, такъ какъ они могутъ тогда остановить его и на бѣднякѣ, и на богатомъ. Вторая часть формулы объясняется тѣмъ, что, согласно новѣйшимъ правовымъ понятіямъ, депутатъ является представителемъ не избравшаго его округа, а всей націи [1]); слѣдовательно его жалованье должно уплачиваться государствомъ. Это жалованье было даже внесено въ конституціи III года республики (ст. 68) и VIII года (ст. 36, § 31). Конституціи 1848 запрещаетъ народному представителю отказываться отъ своего жалованья [2]); она хотѣла устранить этимъ возможность обидныхъ отличій, которыя могли бы установиться вслѣдствіе подобныхъ отказовъ, а также не допустить, чтобы право на парламентское жалованье обратилось въ фикцію, какъ это случилось въ Англіи.

Въ настоящее время, во Франціи это право не вписано въ конституцію, но установлено для депутатовъ закономъ 30 ноября 1875 г.; въ ту эпоху принципъ, на которомъ оно основано никѣмъ не оспаривался [3]). Жалованье опредѣлено въ 9.000 франковъ въ годъ. Что касается сенаторовъ, то въ проектѣ объ организаціи сената, представленномъ Комиссіею Тридцати, и даже въ проектѣ новой, замѣнившей ее комиссіи предлагалось, въ видѣ очень важной мѣры, сдѣлать должность сенаторовъ безплатной [4]). Члены верхнихъ палатъ, дѣйствительно, часто не получаютъ жалованья; но мы уже указывали на причины этого. Будучи въ настоящее время выборнымъ и представительнымъ собраніемъ, подобно палатѣ депутатовъ, сенатъ и въ этомъ вопросѣ, не долженъ ничѣмъ отличаться отъ послѣдней. Вслѣдствіе этого органическимъ закономъ объ избраніи сенаторовъ, закономъ 2 августа 1875 г., постановлено (ст. 26): «Члены сената получаютъ то же жалованіе, что и члены палаты депутатовъ».

---

[1]) См. т. I, стр. 120.

[2]) Ст. 38: „Каждый народный представитель получаетъ жалованье, отъ котораго онъ не имѣетъ права отказаться.

[3]) См. 17: „Депутаты получаютъ жалованье. Это жалованіе установлено статьями 96 и 97 закона 15 марта 1849 г. и закономъ 16 февраля 1872 г.“.

[4]) *Annales de l'Assemblée Nationale,* т. XXXVI, *Законопроекты* и пр., стр. 172: „Ст. 7. Члены сената не получаютъ ни жалованья ни вознагражденія“.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Функціи палатъ.

Двѣ палаты, осуществляющія совмѣстно законодательную власть, исполняютъ, согласно установленному во Франціи государственному порядку, многочисленныя и разнообразныя функціи, которыя сводятся къ слѣдующимъ четыремъ: 1° онѣ изготовляютъ законы; это ихъ главная функція; 2° онѣ вотируютъ законы, необходимые для взиманія налоговъ и полученія другихъ государственныхъ доходовъ, и онѣ же даютъ назначеніе этимъ доходамъ, контролируя и утверждая въ послѣдней инстанціи государственные расходы; (эту власть по отношенію къ финансамъ государства часто называютъ теперь *pouvoir de la bourse*, *power of the purse*); 3° онѣ наблюдаютъ за всѣми дѣйствіями исполнительной власти и контролируютъ ихъ, согласно правиламъ парламентскаго образа правленія; 4° иногда конституція призываетъ ихъ совершить или одобрить правительственный актъ (утвержденіе трактатовъ, объявленіе войны, согласіе, даваемое сенатомъ на распущеніе палаты депутатовъ); еще чаще онѣ призваны закономъ осуществлять высшую административную власть (распущеніе генеральнаго совѣта, согласно закону 10 августа 1871 г., ст. 35) или принимать распорядительныя мѣры.

Не смотря на разнообразіе этихъ функцій, которыя будутъ разсмотрѣны мною въ вышеозначенномъ порядкѣ, всѣ рѣшенія, принятыя обѣими палатами сообразно съ ихъ полномочіями и въ формѣ тождественнаго текста, носятъ названіе *законовъ*; этимъ общимъ именемъ обозначаются всѣ постановленія законодательной власти; такимъ образомъ, согласно извѣстной терминологіи, всѣ акты этого рода относятся къ области законодательной власти,—и это вполнѣ правильно съ *формальной* точки зрѣнія; но что касается *сущности* дѣла, то многіе изъ нихъ не представляютъ собою *законовъ*. Таковы, на самомъ дѣлѣ, всѣ рѣшенія *частнаго характера*, не устанавливающіе общаго правила, дѣйствующія въ теченіе ограниченнаго времени и не отвѣчающія точному опредѣленію закона [1]). Они такъ же не походятъ на настоящіе законы, какъ не походили на судебные приговоры административныя распоряженія (*arrêts de règlement*) старыхъ французскихъ парламентовъ.

[1]) См. т. I, стр. 10, 151 234.

§ 1.—Изготовленіе законовъ.

Мы упоминали о томъ, что учредительные законы 1875 г. очень бѣдны постановленіями, касающимися этой первой и существенной функціи палатъ [1]). Эти немногія постановленія содержатся въ статьяхъ 1 и 3 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. и въ статьѣ 8 учредительнаго закона 24 февраля 1875 г. Во всемъ остальномъ способы и пріемы законодательства опредѣляются регламентами палатъ и парламентскими обычаями [2]). По отношенію къ тому, что не установлено текстами самыхъ учредительныхъ законовъ или не вытекаетъ изъ нихъ, я ограничусь здѣсь лишь краткими указаніями.

Изготовленіе законовъ распредѣляется на два существенныхъ акта: 1. *предложеніе закона* или *законодательная инициатива*; 2. обсужденіе и вотированіе закона.

I.

Законодательная инициатива, какъ мы уже знаемъ [3]), принадлежитъ какъ президенту республики, такъ и членамъ обѣихъ палатъ [4]). Акты, которыми президентъ республики осуществляетъ это право, называются *законо-проектами*. Они представляются кѣмъ-либо изъ министровъ въ одну изъ палатъ въ формѣ президентскаго декрета, скрѣпленнаго подписью одного или нѣсколькихъ министровъ. Въ принципѣ законо-проектъ можетъ быть внесенъ безразлично въ верхнюю или нижнюю палату; съ юридической точки зрѣнія онъ представляетъ собою актъ президента, а не министра, который вноситъ его; вслѣдствіе этого онъ сохраняетъ свою силу и свое значеніе въ томъ случаѣ, когда внесшій его министръ перестаетъ занимать свою должность. Являясь въ формѣ президентскаго декрета, онъ можетъ быть взятъ назадъ только путемъ новаго президентскаго декрета. Изъ

---

[1]) См. выше, стр. 283.

[2]) О всѣхъ подробностяхъ этихъ пріемовъ читатель найдетъ необходимыя указанія у Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n-os 58 и слѣд., 683 и слѣд.

[3]) См. выше, стр. 107.

[4]) Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 3; учредительный законъ 24 февраля 1875 г., ст. 8: „Сенату совмѣстно съ палатой депутатовъ принадлежитъ законодательный починъ и право изготовлять законы“.

всего вышеизложеннаго вытекаетъ, что министръ не имѣетъ права своею собственною властью и безъ президентской подписи внести какой либо законо-проектъ [1]); онъ можетъ только, если состоитъ членомъ одной изъ палатъ, воспользоваться въ ней правомъ законодательнаго почина отъ своего собственнаго имени; но это впрочемъ не допускается во Франціи парламентскими обычаями. Практическимъ послѣдствіемъ этихъ основныхъ правилъ бываетъ то, что часто, вслѣдъ за перемѣной министерства, появляется рядъ декретовъ, устраняющихъ законо-проекты, внесенные удалившимся министерствомъ.

Что касается права законодательнаго почина членовъ парламента, то форма и условія его осуществленія опредѣляются регламентами каждой изъ палатъ. Предложеніе исходящее отъ членовъ парламента, носитъ названіе *законо-предложенія (proposition de loi)*. Вотъ, въ главныхъ чертахъ, относящіяся сюда постановленія парламентскаго устава:

1. Всякое *законо-предложеніе (proposition de loi)* должно быть представлено письменно, въ формѣ отдѣльныхъ статей, и сопровождаться изложеніемъ мотивовъ. Этимъ имѣется въ виду устранить необдуманныя предложенія, наскоро составленныя во время преній,—

---

[1]) Этотъ вопросъ обсуждался въ Сенатѣ, въ засѣданіи 29 марта 1895 г., (*Journal officiel* отъ 30 марта, *Débats parlementaires*, стр. 286). Дѣло шло о законо-проектѣ, касавшемся открытія и отмѣны различныхъ кредитовъ; независимо отъ кредитовъ, требовавшихся этимъ законо-проектомъ, президентъ совѣта вошелъ, отъ имени военнаго министра, съ нѣсколькими новыми предложеніями въ бюджетную комиссію палаты депутатовъ. Когда дополненный такимъ образомъ и вотированный палатами проектъ перешелъ въ сенатъ, Бюффе возсталъ противъ такого порядка: „Несомнѣнно, сказалъ онъ, что никакой министръ не имѣетъ права обращаться непосредственно къ палатѣ, а еще менѣе того къ комиссіи палаты, съ требованіемъ дополнительныхъ кредитовъ безъ декрета, подписаннаго президентомъ республики; поступая такъ, онъ совершаетъ безусловно неконституціонный актъ. Министръ не пользуется личнымъ законодательнымъ починомъ, особенно въ финансовыхъ дѣлахъ". Президентъ совѣта отвѣтилъ на это слѣдующее: „Хотя обычный порядокъ требуетъ, чтобы предложеніе о дополнительныхъ кредитахъ исходили отъ правительства, но бюджетная комиссія палаты депутатовъ обладаетъ въ извѣстныхъ размѣрахъ законодательной иниціативой, и если она найдетъ нужнымъ, на основаніи соображеній, представленныхъ министромъ, включить дополнительный кредитъ въ разсматриваемый ею проектъ, она вправѣ это сдѣлать". Это превращало требованіе министра въ поправку, предложенную комиссіей.

предложенія, которыя заключали бы въ себѣ одни неопредѣленные принципы безъ указаній на ихъ точное примѣненіе.

2. Собраніе не приступаетъ немедленно же и непосредственно къ разсмотрѣнію сущности законо-предложенія, послѣднее передается сначала въ особую комиссію возобновляемую каждый мѣсяцъ и называемую *комиссіей инціативы (commission d'initiative)*; она представляетъ краткій докладъ по вопросу о полезности и своевременности сдѣланнаго предложенія. На основаніи этого доклада собраніе постановляетъ рѣшеніе въ смыслѣ *принятія* или *не принятія въ соображеніе* внесеннаго проекта. Если оно отказывается принять его въ соображеніе, то этимъ вопросъ разрѣшается сразу же, и законо-предложеніе можетъ быть возобновлено лишь при соблюденіи условій, опредѣленныхъ регламентомъ. Если собраніе принимаетъ въ соображеніе внесенное предложеніе, то оно обсуждается и вотируется въ томъ же порядкѣ, какъ и законо-проекты,—въ порядкѣ, который будетъ указанъ ниже.

Цѣль этой процедуры—предотвратить безполезную потерю собраніемъ времени на обсужденіе недостаточно разработанныхъ или неудачно-задуманныхъ законо предложеній. Впрочемъ, собраніе можетъ измѣнить этотъ порядокъ по отношенію къ каждому отдѣльному предложенію, объявивъ обсужденіе его неотложнымъ [1]) или передавъ его въ какую-либо другую комиссію.

Независимо отъ законо-предложеній, члены обѣихъ палатъ осуществляютъ свое право законодательнаго почина еще въ формѣ *поправокъ*, т. е. предлагая болѣе или менѣе значительныя измѣненія въ текстѣ внесеннаго въ ихъ палату законо-проекта или законопредложенія. Право внесенія поправокъ признается въ настоящее время неограниченнымъ; правда, въ принципѣ, поправки, не представленныя предварительно въ комиссію, которой поручено разсмотрѣніе даннаго проекта или предложенія, должны быть сначала приняты въ соображеніе палатой и только тогда могутъ обсуждаться ею по существу; но эта формальность можетъ быть устранена, если комиссія потребуетъ, чтобы поправка была передана на ея разсмо-

---

[1]) Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 881. Несомнѣнно, что на практикѣ злоупотребляютъ провозглашеніемъ неотложности. См. засѣданіе палаты депутатовъ 1 іюля 1895 г. (*Journal officiel* отъ 2 іюля, *Débats parlementaires*, стр. 1930): „*Рибо, президентъ совѣта.* Неотложность, обратилась въ нашихъ парламентскихъ нравахъ въ своего рода вѣжливость, въ которой не отказываютъ никому, но которая мало подвигаетъ впередъ дѣла".

трѣніе [1]). Впрочемъ на практикѣ этотъ порядокъ не всегда соблюдается: французскія палаты ничѣмъ не стѣсняютъ права внесенія поправокъ, что должно быть признано одною изъ слабыхъ сторонъ французской парламентской процедуры, такъ какъ составленныя наскоро и неопытною рукою поправки часто вредятъ ясности, гармоніи и логичности законодательныхъ текстовъ.

II.

Мы уже знаемъ, что учредительные законы 1875 г. не установили никакихъ опредѣленныхъ формъ для обсужденія и вотированія законовъ. Въ этомъ случаѣ мы снова должны обратиться къ парламентскому регламенту въ которомъ находимъ два слѣдующихъ основныхъ правила:

1. Всякій законо-проектъ и всякое законо-предложеніе (принятое въ соображеніе или избавленное отъ этой формальности) должны быть переданы въ комиссію, назначенную тѣми бюро, на которые разбивается собраніе по жребію. Каждое бюро выбираетъ комиссара или равное число комиссаровъ. Затѣмъ комиссія изучаетъ проектъ или предложеніе, причемъ можетъ сама предложить тѣ или другія измѣненія въ немъ, и представляетъ свой докладъ собранію черезъ одного изъ своихъ членовъ.

2. Въ принципѣ, законо-проекты и законо-предложенія, прежде ихъ окончательнаго вотированія собраніемъ, подвергаются нѣсколькимъ послѣдовательнымъ обсужденіямъ или *чтеніямъ*, каждое изъ которыхъ заканчивается вотумомъ. До 1875 г. во Франціи существовала система трехъ послѣдовательныхъ чтеній. Это число вмѣстѣ со множествомъ другихъ парламентскихъ обычаевъ, перешло изъ Англіи, гдѣ троекратное обсужденіе законовъ практикуется по крайней мѣрѣ со временъ Эдуарда VI [2]). Современные регламенты французскихъ палатъ уменьшили число чтеній до двухъ, причемъ между двумя чтеніями установленъ пятидневный промежутокъ времени. Такое отступленіе отъ традиціи вполнѣ понятно. Обязательное участіе обѣихъ палатъ служитъ достаточной гарантіей противъ слишкомъ поспѣшнаго вотированія законовъ; только при системѣ единаго законодательнаго собранія правило трехъ чтеній должно строго поддерживаться конституціей. Впрочемъ и при настоящемъ порядкѣ обсу-

---

[1]) Относительно всѣхъ этихъ подробностей см. Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 830.

[2]) Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 218.

жденія всякій проектъ и всякое предложеніе подвергаются при нормальномъ ходѣ дѣла тремъ послѣдовательнымъ вотумамъ, такъ какъ во время перваго чтенія, прежде обсужденія отдѣльныхъ статей предложеннаго закона, происходитъ обсужденіе его основнаго принципа; эти пренія общаго, принципіальнаго характера заканчиваются первымъ вотумомъ, путемъ котораго собраніе рѣшаетъ, намѣрено ли оно перейти къ обсужденію отдѣльныхъ статей закона; если вотумъ утвердительный, то происходитъ обсужденіе и вотированіе въ первомъ чтеніи отдѣльныхъ статей проекта.

Требованіе двухъ послѣдовательныхъ чтеній довольно часто устраняется парламентскимъ уставомъ [1]); такъ оно не примѣняется въ тѣхъ случаяхъ, когда палата вотируетъ неотложность [2]).

III.

Всѣ разсмотрѣнныя до сихъ поръ правила изготовленія законовъ, за исключеніемъ того, что касается законодательной иниціативы, установлены регламентами палатъ; но существуютъ другія правила, вытекающія изъ основныхъ положеній французскаго государственнаго права и изъ текста учредительныхъ законовъ; примѣненіе ихъ иногда вызываетъ нѣкоторыя затрудненія. Эти правила вытекаютъ изъ самаго факта существованія двухъ палатъ, признаваемыхъ конституціей двумя равноправными факторами законодательной власти. «Законодательная власть осуществляется двумя собраніями: палатою

---

[1]) Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, nº 816 и слѣд.

[2]) Я не упоминалъ до сихъ поръ объ участіи Государственнаго Совѣта въ выработкѣ законовъ. Въ прежнія времена, при дѣйствіи другихъ конституцій, это участіе было очень значительно. Согласно нѣкоторымъ изъ нихъ (26 фримэра VIII года республики, 14 января 1852 г.), оно было нормально и даже необходимо для изготовленія законо-проектовъ и разсмотрѣнія внесенныхъ поправокъ. Въ настоящее время оно лишь факультативно и фактически бываетъ довольно рѣдко. Правительство всегда можетъ подвергнуть обсужденію Государственнаго Совѣта изготовленный законо-проектъ. Каждая изъ палатъ также могла-бы передать на его разсмотрѣніе, съ цѣлью узнать его мнѣніе, представленное ей законопредложеніе. Законъ 24 мая 1872 г., ст. 8: „Государственный Совѣтъ даетъ свое мнѣніе: 1. о проектахъ, внесенныхъ по почину парламента, если Національное Собраніе сочтетъ нужнымъ передать ихъ на его разсмотрѣніе“. Хотя эта статья составлена, когда существовало единое собраніе, но она несомнѣнно примѣнима въ настоящее время къ каждой изъ палатъ въ отдѣльности.

депутатовъ и сенатомъ», говорится въ ст. 1 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. «Сенату одинаково съ палатой депутатовъ принадлежитъ право законодательнаго почина и изготовленія законовъ», повторяетъ въ свою очередь ст. 8 учредительнаго закона 24 февраля 1875 г. Отсюда получаются слѣдующія выводы.

1. Въ принципѣ, съ тою оговоркой, которая будетъ сдѣлана ниже относительно финансовыхъ законовъ, каждая изъ палатъ можетъ, по своему почину, возбудить обсужденіе новаго закона; съ другой стороны, правительство можетъ, по своему желанію, представить въ бюро той или другой палаты безразлично всякій законо-проектъ, подписанный президентомъ республики.

2° Каждая изъ палатъ, обладая съ своей стороны правомъ изготовленія законовъ во всей его полнотѣ, осуществляетъ тѣ-же права по отношенію къ проекту или предложенію, вотированнымъ другою палатою, какія она осуществляла бы по отношенію къ проекту или закону, представленному сначала на ея обсужденіе. Она можетъ не только принять или отвергнуть ихъ во всемъ ихъ цѣломъ, но также и внести въ нихъ поправки, измѣнить ихъ по своему желанію.

3° Законъ можетъ быть признанъ существующимъ, изготовленнымъ вполнѣ только въ томъ случаѣ, если его текстъ въ тождественной формѣ принятъ послѣдовательно обѣими палатами. Это послѣднее условіе вызываетъ затрудненія фактическаго и юридическаго характера.

Въ самомъ дѣлѣ, даже когда обѣ палаты согласны относительно основныхъ положеній даннаго закона, его вотированіе часто замедляется разногласіями въ частностяхъ и въ самой редакціи; въ такихъ случаяхъ законо-проектъ можетъ безконечное число разъ передаваться изъ одной палаты въ другую. Это неудобство неизбѣжно при данной системѣ, но оно вознаграждается серьезными выгодами, представляемыми ею [1]). Оно можетъ также въ значительной степени уменьшиться, если палаты прибѣгнутъ къ системѣ смѣшанныхъ комиссій, вполнѣ допускаемой ихъ регламентами [2]); эта система возникла впервые въ Англіи, но получила особенно широкое развитіе въ Соединенныхъ Штатахъ. Каждая изъ палатъ можетъ назначить комиссію и поручить ей войти въ сношеніе съ комиссіей, избранной другою палатою. Это напоминаетъ о другомъ способѣ разрѣшенія такого рода конфликтовъ, предлагавшемся иногда, а именно: временномъ сліяніи обѣ-

---

[1]) См. т. I, стр. 68 и слѣд.

[2]) Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 676.

ихъ палатъ въ единое собраніе. Но разница между этими двумя комбинаціями громадна. Въ первомъ случаѣ индивидуальность и независимость каждой изъ палатъ остаются неприкосновенными; когда обѣ комиссіи при совмѣстномъ обсужденіи, придутъ къ соглашенію относительно общаго и однообразнаго текста, послѣдній, прежде чѣмъ стать законамъ, долженъ быть вотированъ каждою изъ палатъ отдѣльно. Это не болѣе какъ средство примиренія чисто моральнаго свойства; но оно можетъ имѣть самое благотворное дѣйствіе. Когда обсужденіе происходитъ въ немногочисленномъ собраніи избранныхъ людей, серьезныхъ и трудолюбивыхъ, голосъ разсудка часто заставляетъ услышать себя. Такимъ именно путемъ былъ вотированъ во Франціи законъ о воинской повинности 1889 года.

Требованіе, въ силу котораго обѣ палаты должны вотировать одинъ и тотъ же текстъ закона, ставитъ также на очередь вопросъ юридическаго характера, а именно: если одна изъ палатъ уже вотировала какой-либо проектъ, то всегда-ли вотумъ другой палаты можетъ обратить его въ законъ? Этотъ вопросъ кажется почти смѣшнымъ: развѣ конституція не установила равноправности обѣихъ палатъ, какъ факторовъ законодательства? Однако это очень серьезный и спорный вопросъ.

Когда рѣчь идетъ о проектѣ или предложеніи, вотированномъ сенатомъ, то въ этомъ случаѣ, повидимому, не можетъ возникнуть никакихъ затрудненій въ настоящее время. Такъ какъ сенатъ возобновляется по частямъ, то онъ представляетъ собою никогда не умирающее политическое тѣло, и принятое имъ рѣшеніе никогда не теряетъ своего значенія. Вотированные имъ проекты и предложенія могутъ, съ юридической точки зрѣнія, быть переданы въ какое угодно время въ палату депутатовъ и обращены вотумомъ послѣдней въ законъ [1]).

Но палата депутатовъ организована иначе; она возобновляется періодически во всемъ своемъ составѣ; при каждомъ ея возобновленіи прежнее собраніе умираетъ и нарождается новое. Но сохраняютъ ли значеніе вотумы прежняго собранія или же они также умираютъ вмѣстѣ съ нимъ? Этотъ вопросъ былъ поставленъ еще въ первые годы существованія конституціи 1875 г., и, не смотря на энергическіе протесты меньшинства, разрѣшенъ на практикѣ въ томъ смыслѣ,

---

[1]) Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire,* nos, 81, 758.

что всякое законо-предложеніе, исходящее отъ палаты депутатовъ о вотированное ею, теряетъ значеніе, если оно не принято сенатомъ до истеченія четырехъ-лѣтняго законодательнаго періода [1]). Они можетъ конечно быть снова внесено кѣмъ-либо изъ членовъ вновь избранной палаты депутатовъ, но тогда оно должно будетъ опять пройти черезъ всѣ фазисы законодательной процедуры. Согласно общему принципу; на которомъ основано это рѣшеніе, вотумъ палаты, происшедшій по поводу законо-проекта, предложеннаго правительствомъ, также долженъ былъ бы считаться недѣйствительнымъ, еслибы этотъ законо-проектъ не былъ принятъ и сенатомъ до истеченія законодательнаго періода. Но мы сейчасъ увидимъ, что въ этомъ случаѣ вотумъ палаты депутатовъ былъ спасенъ отъ грозившей ему гибели.

На чемъ же было основано такое рѣшеніе? Нѣтъ никакого сомнѣнія, что оно было основано на юридическомъ соображеніи заимствованномъ изъ области гражданскаго права. Какъ это случается очень часто, вотированіе закона было приравнено къ договору, заключенному между двумя палатами. Отсюда былъ сдѣланъ тотъ выводъ, что ихъ воли должны совпадать, какъ воли двухъ договаривающихся сторонъ. Но, если какое-либо лицо предлагаетъ другому заключить при данныхъ условіяхъ договоръ, и если первое лицо умретъ, прежде чѣмъ второе дастъ свое согласіе, сдѣланное предложеніе становится недѣйствительнымъ, и то лицо, къ которому оно было обращено, уже не можетъ воспользоваться имъ. Вотъ почему предполагается, что вотумъ палаты депутатовъ теряетъ значеніе, послѣ ея возобновленія или распущенія, т.-е. послѣ ея естественной или насильственной смерти, если сенатъ еще не успѣлъ присоединить къ нему своего вотума. Такъ именно разсуждалъ Батби въ сенатѣ, въ засѣданіи 28 октября 1881 г.: «Чтобъ законъ могъ быть вотированъ и изданъ, необходимо, *чтобы этого желали одновременно* обѣ палаты. Когда палата депутатовъ подвергается переизбранію, является новая палата, и слѣдовательно этого одновременнаго желанія уже не существуетъ болѣе [2])».

Но хотя этотъ взглядъ и одержалъ верхъ, въ немъ были допущены двѣ важныя поправки.

---

[1]) См. превосходный докладъ по этому вопросу Жюля Годэна, представленный сенату въ засѣданіи 6 ноября 1894 г.; въ немъ приведены всѣ относящіеся сюда прецеденты, *Journal officiel* отъ 5—7 января 1895 г., *Documents parlementaires*, стр. 281 и слѣд.).

[2]) Eug. Pierre, *Traité politique, électoral et parlementaire*, n°s 80.

1° Какъ я уже это говорилъ, логика требовала, чтобы и *законопроекты*, вотированные палатой депутатовъ, были подчинены въ этомъ случаѣ тому же правилу, какъ и законо-предложенія [1]). Къ нимъ былъ примѣненъ однако другой порядокъ. Было рѣшено, что законо-проекты уже принятые палатой во время истекшаго законодательнаго періода, могутъ быть вотированы сенатомъ, превращены въ законъ и изданы исполнительной властью безъ новаго вотумы палаты депутатовъ при открытіи новаго законодательнаго періода. Достойно замѣчанія, что это рѣшеніе было принято по поводу законовъ о налогахъ. На чемъ-же основано такое исключеніе? Повидимому на чисто формальномъ доводѣ: «Въ оправданіе этого, президентъ сената сослался на то, что сенатъ не могъ своею властью уничтожить внесеннаго въ него декрета [2])». Но этотъ доводъ не особенно убѣдителенъ. Безъ сомнѣнія, такъ какъ законо-проектъ вносится въ формѣ декрета, то онъ можетъ быть взятъ назадъ только путемъ другаго декрета [3]); но какимъ же образомъ онъ можетъ удержать за вотумомъ палаты депутатовъ его значеніе и силу? Утверждать, что этотъ вотумъ какъ бы сливается съ декретомъ и составляетъ съ нимъ одно неразрывное цѣлое—слишкомъ рисковано. Поэтому Батби постарался, въ 1881 году, найти другое объясненіе: Почему, говорилъ онъ вотумъ не признается недѣйствительнымъ, «когда рѣчь идетъ о проектѣ, исходящемъ отъ правительства? Потому что правительство которому необходимо сохранить довѣріе палатъ, всегда можетъ взять законо-проектъ изъ сената, если оно думаетъ, что онъ, хотя и принятъ прежней палатой депутатовъ, но не отвѣчаетъ желаніямъ новой; такимъ образомъ въ этомъ случаѣ, какъ-бы поддерживается непрерывность рѣшенія. Если правительство не беретъ назадъ законо-проекта, то это значитъ, что предполагаемая воля новой палаты совпадаетъ съ волею прежней [4]). Это разсужденіе, быть можетъ, и удовлетворительно съ чисто парламентской точки зрѣнія; но съ юридической оно слишкомъ натянуто. Допустимо ли,

---

[1]) Кайльо (Caillaud) тщетно доказывалъ тогда это въ сенатѣ; см. докладъ Жюля Годэна, стр. 282: „Я думаю, говорилъ онъ, что сенатъ уже не можетъ теперь принимать рѣшенія по поводу законо-проекта объ уничтоженіи налога на лицо, который былъ переданъ ему послѣ вотума прежней палаты депутатовъ. Въ противномъ случаѣ пришлось бы допустить, что вотумъ прежней палаты депутатовъ еще можетъ имѣть значеніе при выработкѣ закона".

[2]) Докладъ Жюля Годэна, стр. 282.

[3]) См. выше, стр. 312.

[4]) Eug. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, n° 80.

въ области публичнаго права, предполагать волю, ничѣмъ не проявившую себя, и вотумъ, котораго не происходило въ дѣйствительности?

2° Было допущено еще и другое исключеніе. Въ 1881 году (за сѣданіе сената 28 октября) сенатъ принялъ рѣшеніе, о смыслѣ котораго можно судить по слѣдующимъ словамъ доклада Жюля Годэна: «Что касается предложеній, внесенныхъ по иниціативѣ палаты, то сенатъ установилъ такое различіе: Если предложеніе уже послужило предметомъ доклада то оно сохраняетъ свое значеніе, если же оно были лишь внесено въ сенатъ и передано на разсмотрѣніе комиссіи, то считается недѣйствительнымъ [1]). Можно-ли признать логичнымъ такое различіе? Единственное усматриваемое мною оправданіе ему— въ томъ, что, такъ какъ рѣшеніе сената уже было вполнѣ подготовлено къ тому моменту, когда комиссія представила свой докладъ. то позднѣйшій вотумъ сената можетъ быть отнесенъ какъ бы къ этому болѣе раннему моменту. Но и здѣсь нельзя не видѣть большой натяжки.

Какъ бы то ни было, таковъ былъ установленъ порядокъ. Палата депутатовъ часто обнаруживала свое недовольство, жалѣя о безполезной потери времени, о созданной для нея необходимости исполнять сизифову работу. Ей предлагались различныя средства выйти изъ такого положенія; наконецъ, въ засѣданіи 22 іюля 1893 г. она приняла слѣдующее рѣшеніе: «Законо-предложенія, которыя окончательно приняты палатой депутатовъ, но которыя сенатъ сочтетъ какъ бы взятыми назадъ вслѣдствіе полнаго возобновленія или распущенія палаты депутатовъ, должны быть снова переданы президенту сената президентомъ палаты, если этого потребуютъ сорокъ депутатовъ». Въ силу этого постановленія многія предложенія были

---

[1]) Докладъ Жюля Годэна, стр. 282, – Этотъ порядокъ былъ распространенъ въ 1889 г., (засѣданіе 18 ноября) еще на одну категорію законовъ. „Одно изъ предложеній, возникшихъ по иниціативѣ парламента и исходящихъ отъ бывшей палаты, сказалъ президентъ Ле Руайе, касается сношеній желѣзно-дорожныхъ агентовъ съ кампаніями. Хотя это предложеніе еще и не послужило предметомъ доклада, но я думаю, что оно можетъ быть приравнено къ предложеніямъ, уже перешедшимъ въ этотъ фазисъ, такъ какъ оно уже было принято съ нѣкоторыми измѣненіями сенатомъ послѣ перваго вотума палаты депутатовъ; оно было возвращено въ палату и снова передано въ сенатъ. Если сенатъ не воспротивится этому, то оно будетъ передано въ комиссію". „Такимъ образомъ, прибавляетъ Жюль Годэнъ, порядокъ, установленный въ 1881 г., былъ примѣненъ еще къ одному случаю".

переданы сенату въ 1894 г. [1]). Но когда въ сенатѣ впервые былъ поставленъ вопросъ, какъ ему поступать въ такихъ случаяхъ, то Бюффе, въ засѣданіи 12 іюня 1894 г., высказалъ очень серьезныя сомнѣнія относительно законности подобной процедуры. Онъ исходилъ изъ той очень важной мысли, что хотя палата во всемъ ея составѣ, быть можетъ, и имѣла бы право вотировать каждую изъ такихъ передачъ, но что она не могла передать это право нѣсколькимъ изъ своихъ членовъ [2]). Я прибавлю съ своей стороны, что нахожу здѣсь ни на чемъ не основанное предположеніе, фикцію: изъ того факта, что требованіе о новой передачѣ законо-предложенія въ сенатъ заявлено сорока членами, дѣлается выводъ, что вся новая палата присоединяется къ вотуму старой и повторяетъ его.

Въ виду возникшихъ сомнѣній, сенатъ подвергъ пересмотру весь этотъ вопросъ о недѣйствительности вотированныхъ палатою депутатовъ законо-предложеній, — вопросъ, которому я посвятилъ такъ много мѣста, потому что онъ имѣетъ принципіальное значеніе. Послѣ серьезныхъ трудовъ, комиссія сената признала ошибочнымъ рѣшеніе, принятое въ 1881 году; она пришла къ тому заключенію, что законо-предложенія, вотированныя палатою депутатовъ, не теряютъ своего значенія по истеченіи законодательнаго періода, вслѣдствіе полнаго обновленія палаты [3]); всѣ вотумы палаты, относящіеся къ области законодательства, должны были, по ея мнѣнію, сохранять, подобно вотумамъ сената, свое полное юридическое значеніе. Этотъ взглядъ кажется намъ истиннымъ.

При рѣшеніи даннаго вопроса слѣдуетъ обратиться къ принципамъ

---

[1]) Жюль Годэнъ въ своемъ докладѣ (стр. 282, прим. 1) насчитываетъ ихъ девять.

[2]) *Journal officiel* отъ 13 іюня 1894 г., *Débats parlementaire*, Сенатъ, стр. 522: „Этотъ вопросъ долженъ былъ разъясненъ. Онъ касается не только регламента; онъ имѣетъ конституціонное значеніе. Палата депутатовъ имѣетъ безспорное право передавать на наше разсмотрѣніе принятыя ею законо-предложенія; но невозможно допустить, чтобы это право, по существу своему учредительнаго характера, было присвоено, *нѣкоторымъ образомъ передано*, извѣстному числу депутатовъ или членовъ сената".

[3]) Комиссія предложила слѣдующую резолюцію, измѣняющую статью 127 регламента сената: „Законо-предложенія, вотированныя палатою депутатовъ и переданныя президентомъ этой палаты президенту сената, разсматриваются согласно правиламъ, установленнымъ для проектовъ, представленныхъ правительствомъ: они считаются внесенными въ сенатъ и послѣ полнаго возобновленія палаты депутатовъ". Это предложеніе было принято сенатомъ 10 декабря 1894 г. Принятая статья повидимому не предусматриваетъ случая распущенія палаты депутатовъ".

не гражданскаго, а публичнаго права. Извѣстно, что всякій актъ, совершенный должностнымъ лицомъ или какою-бы то ни было властью, при исполненіи ими своихъ обязанностей, сохраняетъ значеніе даже и въ томъ случаѣ, если должностное лицо умираетъ или лишается своего мѣста прежде, чѣмъ начатое дѣло закончено вполнѣ, прежде чѣмъ состоялось рѣшеніе другой власти, необходимое для его завершенія. Обѣ палаты, разсматриваемыя въ ихъ цѣломъ, представляютъ собою первыхъ должностныхъ лицъ государства: это — двѣ власти, осуществляющія сообща, по волѣ верховнаго повелителя, законодательныя функціи. Законъ является на свѣтъ только послѣ того, какъ обѣ палаты вотируютъ одинъ и тотъ же законодательный текстъ; но лишь только одна изъ нихъ постановила свое окончательное рѣшеніе въ качествѣ законодателя, она уже выполнила свою функцію по данному вопросу, и совершенный ею актъ получаетъ окончательное значеніе на неопредѣленно-долгое время. Сравненіе съ одновременнымъ желаніемъ договаривающихся сторонъ очевидно неумѣстно въ этомъ случаѣ. Въ самомъ дѣлѣ, предложеніе, сдѣланное частнымъ лицемъ, уничтожается не только съ его смертью: сдѣлавшій предложеніе можетъ отказаться отъ него, когда ему вздумается, если оно еще не принято другою стороною. Палата, вотировавшая окончательно законо-предложеніе и передавшая его установленнымъ порядкомъ въ другое собраніе, уже не могла бы отказаться отъ своего рѣшенія или помѣшать ему обратиться въ законъ. Она могла бы только по истеченіи срока, опредѣленнаго ея регламентомъ, возбудить снова данный вопросъ и вотировать противоположное рѣшеніе.

Комиссія сената, высказавшая мнѣніе, согласное съ этимъ взглядомъ, дѣйствовала, повидимому, скорѣе подъ вліяніемъ соображеній утилитарнаго, нежели принципіальнаго характера. Вслѣдствіе этого, она придавала большое значеніе слѣдующему возраженію, часто выставлявшемуся противъ рекомендованной ею системы: можетъ случиться, что законо-предложеніе, вотированное старою палатою депутатовъ, будетъ принято сенатомъ и обратится въ законъ при враждебномъ отношеніи къ нему вновь избранной палаты. Эта возможность не подлежитъ сомнѣнію, такъ какъ новая палата такъ же не будетъ имѣть права взять назадъ законо-предложеніе, вотированное прежней палатой и переданное въ сенатъ, какъ не могла этого сдѣлать и сама бывшая палата. Постановленіе о недѣйствительности такого рода законо-предложеній устранило бы подобныя случайности; но онѣ слишкомъ мало-вѣроятны, чтобы стоило, ради ихъ предотвращенія, подвергаться очень серьезнымъ неудобствамъ. Впрочемъ комиссія сената

упомянула о другомъ возможномъ исходѣ, который былъ указанъ въ 1885 г. Бриссономъ, бывшимъ тогда президентомъ совѣта министровъ. Этотъ исходъ обусловленъ правомъ президента республики требовать у палатъ новаго обсужденія вотированнаго ими закона. Онъ могъ бы, по совѣту министровъ, воспользоваться этимъ правомъ по отношенію къ законо-предложенію, вотированному старой палатой депутатовъ, и принятому сенатомъ,—доставивъ такимъ образомъ вновь избранной палатѣ возможность отвергнуть его. Это вмѣстѣ съ тѣмъ придало бы полезное практическое значеніе учредительному постановленію, рискующему остаться безъ всякаго примѣненія [1]).

Рѣшеніе, принятое сенатомъ и, по моему мнѣнію, вполнѣ правильное, прямо противоположно тому, которое господствовало во Франціи до тѣхъ поръ и источникомъ котораго было англійское право. Дѣйствительно, въ Англіи при закрытіи каждой парламентской сессіи (называющемся тамъ *prorogation*), всѣ законо-проекты (*bills*), внесенные въ одну изъ палатъ и еще не вотированные обѣими палатами считаются недѣйствительными [2]). Этотъ порядокъ легко объясняется съ точки зрѣнія англійскаго права. Въ самомъ дѣлѣ, съ чисто юридической точки зрѣнія, обѣ палаты являются въ немъ простыми совѣтниками короны; за ними не признается никакой власти и никакихъ функцій, которыми онѣ были бы облечены въ силу народнаго самодержавія. Онѣ могутъ высказывать свое мнѣніе и постановлять рѣшенія только тогда, когда корона созываетъ ихъ и даетъ имъ право слова; разъ она отнимаетъ у нихъ это право, закрывая сессію,—все, что одна изъ нихъ высказала и рѣшила въ теченіе этой сессіи, но что еще не перешло въ окончательную стадію и не сдѣлалось закономъ, теряетъ всякое значеніе. Тотъ же порядокъ существовалъ во Франціи въ эпоху реставраціи и даже вплоть до 1832 года, хотя онъ менѣе соотвѣтствовалъ основнымъ началамъ французскаго государственнаго права. Въ 1832 г. палата депутатовъ

---

[1]) См. выше, стр. 76.

[2]) Erskine May, *Parliamentary practice*, 8-е изд. стр. 47: „Результатомъ закрытія сессіи является остановка всѣхъ дѣлъ до созыва новаго парламента. Не только прекращаются засѣданія парламента, но уничтожаются всѣ начатыя парламентскія работы, за исключеніемъ *impeachments*, возбужденныхъ Общинами, *writs of erros* и апеляцій, поданныхъ въ палату лордовъ. Каждый законо-проектъ долженъ быть внесенъ снова послѣ открытія сессіи, какъ еслибы онъ никогда не былъ представленъ ранѣе, хотя-бы даже перерывъ между сессіями продолжался не болѣе одного дня".

вотировала резолюцію, въ силу которой ея законодательныя работы не теряли своего значенія при закрытіи каждой сессіи и сохраняли его, во всякомъ случаѣ, въ теченіе всего установленнаго законодательнаго періода; но онѣ признавались недѣйствительными, если не переходили въ законъ до полнаго возобновленія или распущенія палаты депутатовъ [1]). Въ Соединенныхъ Штатахъ установленъ тотъ же порядокъ; вслѣдствіе чего теряютъ значеніе множество безполезныхъ биллей, накапливающихся въ конгрессѣ въ теченіе каждаго законодательнаго періода; нѣкоторые авторы признаютъ такого рода послѣдствія разсматриваемой системы благодѣтельными [2]).

§ 2.—Роль законодательныхъ палатъ въ финансовыхъ вопросахъ.

Мы уже упоминали о томъ, что рѣшающая власть обѣихъ палатъ во всѣхъ дѣлахъ, касающихся финансовъ, представляетъ собою нѣчто отличное отъ законодательной власти въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Прежде всего, нельзя сказать съ достовѣрностью, что право облагать податями и общественными сборами гражданъ тождественно съ правомъ издавать законы. Мы знаемъ, что въ далекомъ прошломъ эти два права, въ теченіе многихъ вѣковъ, отличались одно отъ другого. Въ старой французской монархіи, короли, обладавшіе законодательною властью по крайней мѣрѣ съ XIV столѣтія, пріобрѣли дѣйствительное право установлять налоги лишь въ XVII-мъ. Правда, Монтескьё причислялъ установленіе государственныхъ податей и налоговъ къ законодательной дѣятельности и даже признавалъ его наиболѣе важною отраслью законодательства [3]). Но *Декларація правъ человѣка и гражданина* 1789 года, опредѣливъ, что такое законъ въ своей статьѣ 6, говоритъ особо о государственныхъ сборахъ только въ статьѣ 13. Она признаетъ ихъ впрочемъ обязательными для гражданъ, а не просто добровольными и объявляетъ, что они должны быть пропорціональны средствамъ плательщиковъ [4]). Наконецъ конституція 1791 г., перечисляя полномочія,

---

[1]) Rossie, *Cours de droit constitutionnel*, 2-е изд. т. IV, стр. 163; докладъ Жюля Годэна, стр. 285.

[2]) Bryce, *American Commonwealth* т. I, стр. 169.

[3]) См. т. I, стр. 301, прим. 2.

[4]) См. 13: „Для расходовъ по управленію государствомъ и содержанію вооруженной силы необходимы общественные сборы; они должны быть

передаваемыя ею законодательному корпусу, упоминаетъ сначала о правѣ издавать законы, а затѣмъ, отдѣльно, о правѣ установлять государственные налоги [1]).

Но это различіе, если даже и признать его, трудно распознается въ новѣйшихъ конституціяхъ. Въ самомъ дѣлѣ, хотя расходованіе государственныхъ денегъ и сборъ налоговъ всегда возлагаются на исполнительную власть, но одно изъ основныхъ условій новѣйшей свободы требуетъ, чтобы эти налоги утверждались періодически представительными собраніями и чтобы ими же регулировались эти расходы [2]). Всѣмъ государственнымъ имуществомъ распоряжаются

распредѣлены поровну между всѣми гражданами пропорціонально ихъ имущественнымъ средствамъ". Точно также, не смотря на то, что въ статьѣ 6 было сказано: „Всѣ граждане имѣютъ право принимать участіе, лично или черезъ своихъ представителей, въ изготовленіи законовъ", статья 14 прибавляла: „Всѣ граждане имѣютъ право удостовѣряться, лично или черезъ своихъ представителей, въ необходимости налоговъ, давать на нихъ свободно свое согласіе, слѣдить за ихъ употребленіемъ и опредѣлять ихъ форму, размѣръ, продолжительность, способъ распредѣленія, и взыманія".

[1]) Титулъ III, гл. III., отд. I, ст. 1: „Конституція передаетъ исключительно законодательному корпусу слѣдующія полномочія и функціи: 1° предлагать и декретировать законы; 2° опредѣлять общественные расходы; 3° установлять государственные налоги, ихъ форму, размѣръ, продолжительность, способъ взыманія.

[2]) Ни то, ни другое изъ этихъ требованій не вписано въ настоящее время въ наши учредительные законы. Первое изъ нихъ иногда попадало въ конституцію; такъ въ ст. 48 Хартіи 1814 г., читаемъ: „Никакой налогъ не можетъ быть установленъ или взымаемъ, если онъ не былъ вотированъ обѣими палатами и утвержденъ королемъ". Дополнительный Актъ 1815 г. выражался еще опредѣленнѣе (ст. 35): „Никакой налогъ, прямой или косвенный, деньгами или натурой, не можетъ быть взымаемъ, никакой заемъ не можетъ быть совершенъ, никакая новая сумма не можетъ быть прибавлена къ цифрѣ государственнаго долга—иначе какъ въ силу закона". Съ 1816 года ежегодный бюджетный законъ заканчивается обыкновенно статьею, запрещающею подъ угрозою извѣстнаго наказанія взыманіе какихъ-либо другихъ налоговъ кромѣ разрѣшенныхъ ею. Вотъ это постановленіе въ той формѣ, въ какой оно выражено въ бюджетномъ законѣ 29 декабря 1895 г. (ст. 73): „Всякіе налоги, прямые или косвенные, кромѣ разрѣшенныхъ бюджетнымъ закономъ, вотированнымъ на 1896 годъ, на какомъ-бы основаніи и подъ какимъ-бы наименованіемъ они не взымались, формально запрещаются подъ угрозою, что тѣ власти, которыя ихъ установятъ, тѣ служащіе, которые составляютъ для этого списки и цифры раскладки, и тѣ лица, которыя произведутъ самый сборъ, подвергнутся преслѣдованію за лихоимство, безъ того чтобы потерпѣвшія лица лишались права въ теченіе трехъ лѣтъ на об-

представительныя собранія; они одни устанавливаютъ государственные сборы и даютъ имъ то или другое назначеніе; въ этомъ—гарантія всей политической свободы. Но такъ какъ представительныя собранія осуществляютъ въ то же время законодательную власть, то эти двѣ функціи легко могутъ по крайней мѣрѣ до извѣстной степени смѣшиваться одна съ другою.

Нѣкоторые изъ актовъ, которыми осуществляется власть представительныхъ собраній въ области государственныхъ финансовъ, носятъ характеръ настоящихъ законовъ,—въ томъ смыслѣ, что ими заранѣе установливаются общія правила на неопредѣленное время. Таковы законы, которыми вводятся новые налоги, опредѣляется форма ихъ и порядокъ взыманія; многіе изъ этихъ законовъ, сохраняющіе силу до настоящаго времени, изданы въ революціонную эпоху;—таковы также законы, которыми опредѣляется жалованье различныхъ чиновниковъ.

Но многіе изъ этихъ актовъ, хотя называются законами и не отличаются отъ нихъ по формѣ, носятъ совсѣмъ иной характеръ. Это—дѣйствіе, преслѣдующія спеціальныя цѣли, это—акты высшей администраціи, совершаемые законодательною властью въ силу полномочій, предоставленныхъ ей въ области государственныхъ финансовъ. Таковы законы, открывающіе спеціальные кредиты, разрѣшающіе займы, повелѣвающіе произвести какія-нибудь общественныя работы и ассигнующіе на это опредѣленныя суммы, таковы, въ частности, ежегодные финансовые или бюджетные законы[1]).

Н. Т. ЧИТАЛЬНЯ.

I.

Бюджетомъ называется актъ, содержащій въ себѣ роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ па извѣстное, опредѣленное время; актъ, которымъ повелѣвается произвесть сборъ первыхъ и уплату послѣднихъ. Это, какъ я уже говорилъ, актъ высшей администраціи [2]); но въ то же время въ немъ именно, главнѣйшимъ

ратное требованіе взысканнаго противъ всѣхъ, принимавшихъ участіе въ такомъ взысканіи". Второе требованіе вписано въ законѣ 14 декабря 1879 г. (ст. 1): „Кредитъ можетъ быть разрѣшенъ только въ силу закона".

[1]) Вотъ полный титулъ этого закона (см. для 1896 г. *Journal officiel* отъ 29 декабря 1895 г.): *Законъ, устанавливающій общую смѣту доходовъ и расходовъ на 1896 годъ.*

[2]) Этотъ характеръ бюджетнаго закона хорошо выяснился во время инцидента, имѣвшаго мѣста въ итальянскомъ парламентѣ въ 1893 г. Въ

образомъ, выражается и осуществляется власть законодательныхъ палатъ во всемъ, что касается государственныхъ финансовъ. Въ самомъ дѣлѣ, хотя большая часть налоговъ установлены особыми законами и могутъ считаться постоянными, но для ихъ взиманія недостаточно однихъ этихъ законовъ; необходимо, чтобы оно разрѣшалось періодически каждымъ изъ бюджетныхъ законовъ. Это составляетъ одно изъ существеннѣйшихъ правилъ періодическаго вотированія налоговъ; оно примѣняется даже въ томъ случаѣ, если налогъ установленъ основными законами, вотированными народными представителями. Съ другой стороны, бюджетный законъ содержитъ въ себѣ точныя указанія, какое именно назначеніе должны получить ожидаемые по смѣтѣ государственные доходы; онъ характеризуется двумя главнѣйшими признаками:

1° Бюджетъ вотируются ежегодно и предназначается для слѣдующаго года. Этотъ порядокъ заимствованъ у Англіи, которая однако, въ настоящее время, какъ мы увидимъ, отчасти отступила отъ него. Онъ установился въ этой странѣ послѣ революціи 1688 г. и имѣлъ значеніе политической мѣры. Онъ преслѣдуетъ не экономическія цѣли и вовсе не задается мыслью уподобить государство благоразумному отцу семейства, составляющему ежегодно смѣту доходовъ и расходовъ на слѣдующій годъ. Это, прежде всего, узда, посредствомъ которой представительныя собранія держатъ въ своихъ рукахъ исполнительную власть, или, скорѣе,—ихъ лучшая охрана противъ возможныхъ узурпацій съ ея стороны. Безъ денежныхъ средствъ она не можетъ просуществовать ни одного дня и такимъ образомъ принуждена изъ году въ годъ обращаться за ними къ представительнымъ собраніямъ При парламентскомъ образѣ правленія возможность отказа въ вотированіи бюджета является естественной и высшей санкціей правилъ и обычаевъ этой правительственной системы [1]).

Однако этотъ порядокъ не закрѣпленъ учредительными законами. Во Франціи онъ былъ вписанъ, съ нѣкоторыми смягченіями, только

засѣданіи 19 мая 1893 г., палата депутатовъ отвергла бюджетъ министерства юстиціи, представленный правительствомъ. Этотъ инцидентъ долженъ былъ, повидимому, повести къ серьезнымъ осложненіямъ, такъ какъ итальянская конституція (ст. 56) запрещаетъ вносить вторично въ одну и ту же сессію разъ отвергнутый законопроектъ. Тогда было указано, что это правило, установленное въ виду вотированіе законовъ въ собственномъ смыслѣ этого слова, не можетъ примѣняться къ вотированію бюджета, представляющаго собою административную мѣру.

[1]) См. выше, стр. 102.

въ обѣ Хартіи и Дополнительный Актъ 1815 г. [1]). Не подлежитъ сомнѣнію, слѣдовательно, что палаты могли бы въ настоящее время вотировать налоги на нѣсколько лѣтъ [2]). Онѣ могли-бы также создать нѣчто подобное тому, что такъ удачно установилось въ Англіи. Парламентскій образъ правленія и политическая свобода пустили тамъ такіе глубокіе корни, что Парламентъ счелъ возможнымъ отказаться отъ ежегоднаго вотированія всѣхъ приходовъ и всѣхъ расходовъ. Съ одной стороны, многіе налоги (доставляющіе около четырехъ пятыхъ всего государственнаго сбора: *Land-tax*, *excise*, *stamp duties* и пр.) установлены и взимаются тамъ въ силу постоянныхъ законовъ, безъ ежегоднаго новаго вотированія ихъ; съ другой стороны существуетъ цѣлая категорія государственныхъ расходовъ, которые также установлены и разрѣшены постоянными законами и покрываются изъ средствъ *консолидированнаго фонда*, о которомъ мы только что упоминали, а именно: проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе двора и субсидіи членамъ королевской фамиліи, жалованье и пенсіи судьямъ и нѣкоторымъ другимъ чиновникамъ. Такимъ образомъ всѣ эти налоги и расходы получаютъ весьма желательную по отношенію къ нимъ устойчивость, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлаются невозможными тѣ административныя реформы, которыя достигаются простымъ измѣненіемъ бюджета и о которыхъ я скажу нѣсколько словъ ниже.

2⁰ Другою характерною чертою закона, устанавливающаго бюджетъ, является точная *спеціализація* открываемыхъ кредитовъ: законъ указываетъ со всѣми подробностями, какое назначеніе онъ даетъ вотированнымъ имъ налогамъ, такъ что исполнительная власть не можетъ сдѣлать изъ нихъ какого-либо иного употребленія. Примѣромъ и въ этомъ случаѣ послужила Англія съ ея *Appropriation act*, вошедшимъ въ дѣйствіе въ царствованіе Карла II (1660—1685). Во Франціи эта система принята съ 1817 года. До тѣхъ поръ шла борьба между двумя противоположными стремленіями. Въ револю-

---

[1]) Хартія 1814 г., ст. 49; Хартія 1830 г., ст. 41: „Земельный налогъ разрѣшается лишь на одинъ годъ. Косвенные налоги могутъ быть разрѣшены на нѣсколько лѣтъ“.—Дополнительный Актъ, ст. 34: „Главный прямой налогъ, поземельный или съ движимости, вотируется лишь на одинъ годъ. Косвенные налоги могутъ вотироваться на нѣсколько лѣтъ.— Въ случаѣ распущенія палаты представителей, налоги, вотированные въ предшествующую сессію, будутъ продолжены до новаго созыва Палаты“.

[2]) Это было разрѣшено законодательному корпусу конституціей 1791 г., см. выше, стр. 326, прим. 1.

ціонную эпоху законодательная власть прямо вмѣшивалась въ операціи казначейства, контролируя выдачу фондовъ или учреждая комиссаровъ казначейства, независимыхъ отъ исполнительной власти [1]). Позднѣе, начиная съ конституціи VIII года республики, бюджетъ вотировался въ формѣ общей суммы государственныхъ доходовъ; всѣ подробности распредѣленія ихъ по различнымъ статьямъ расходовъ предоставлялись исполнительной власти. Съ 1817 г. бюджетный законъ начинаетъ дѣйствительно подраздѣляться на двѣ рубрики: доходовъ и расходовъ [2]), при чемъ послѣдняя [3]) содержала въ себѣ, въ видѣ приложеній, подробныя росписи, указывающія, какое назначеніе должны были получить открытые кредиты (*таблицы расходовъ по министерствамъ и по отдѣльнымъ статьямъ*). Эти росписи постепенно переходили отъ общихъ кредитовъ къ болѣе частнымъ; онѣ сначала распредѣлялись по министерствамъ; затѣмъ кредитъ каждаго министерства разбивался на секціи, главы и статьи. Но это спеціализированіе кредитовъ проводилось съ большею или меньшею строгостью, смотря по эпохѣ. Иногда бюджетъ вотировался по министерствамъ, т. е. вотировался отдѣльно только общій кредитъ, открывавшійся для каждаго министерства, а не расходы по различнымъ главамъ и статьямъ, на которыя онъ разбивался; вслѣдствіе этого исполнительная власть могла тогда измѣнять назначеніе вотированныхъ фондовъ въ сферѣ одного и того же вѣдомства; она не могла только перенести эти фонды изъ одного министерства въ другое [4]). Иногда же — и этому именно правилу слѣдуютъ въ настоящее время — бюджетъ вотировался по отдѣльнымъ главамъ, и тогда исполнительная власть могла измѣнять назначеніе кредитовъ,

---

[1]) См. т. I, стр. 301; т. II, стр. 129, прим. 1.

[2]) Относительно всего этого см. Stourm, *Le budget, son histoire et son mécanisme*, стр. 287 и слѣд.

[3]) Въ современныхъ бюджетахъ эта рубрика составляетъ § 1 титула I и озаглавлена: *Crédits ouverts*.

[4]) Напр. въ сенатусъ-консультѣ 25—30 декабря 1852 г. (ст. 12) читаемъ: „Бюджетъ расходовъ представляется Законодательному Корпусу съ его административными подраздѣленіями на главы и статьи..—Онъ вотируется по министерствамъ.—Распредѣленіе по главамъ кредита, открытаго каждому министерству, производится декретомъ императора, изданнымъ въ государственномъ совѣтѣ. — Переносъ суммъ изъ одной главы въ другую можетъ быть разрѣшенъ особымъ декретомъ, изданнымъ въ той-же формѣ“. Но сенатусъ-консультъ 8—10 сентября 1869 г. уже гласилъ въ своей ст. 9 слѣдующее: „Бюджетъ каждаго министерства вотируется по главамъ согласно номенклатурѣ, приложенной къ настоящему сенатусъ-консульту“.

только относившихся къ различнымъ подраздѣленіямъ или статьямъ одной и той же главы. Дѣлались даже предложенія идти еще далѣе и вотировать бюджетъ по статьямъ; но это было бы, повидимому, излишнею предосторожностью, которая стѣсняла бы администрацію, не принося пользы странѣ. Впрочемъ глава бюджета, являющаяся такимъ образомъ основной единицею, довольно произвольное подраздѣленіе. Декретъ 31 мая 1862 г. (ст. 56) говорилъ, напримѣръ, только, что она «должна обнимать соотвѣтствующія и однородныя статьи расхода».

Бюджетъ обыкновенно содержитъ въ себѣ перечень всѣхъ расходовъ того года, на который онъ вотированъ. Согласно ст. 1 закона 14 декабря 1879 г., для открытія какого-либо чрезвычайнаго или дополнительнаго кредита требуется особый законъ. Законъ 14 декабря 1879 г. разрѣшаетъ однако (ст. 4 и 5) исполнительной власти открывать временно дополнительные или чрезвычайные кредиты путемъ декрета во время *отсрочки* палатъ, т. е. въ промежутокъ между ихъ сессіями [1]); но осуществленіе этого права обставлено многочисленными условіями. Для этого необходимъ декретъ президента республики, изданный въ засѣданіи государственнаго совѣта, одобренный совѣтомъ министровъ и указывающій «какое назначеніе получатъ требуемые кредиты». Если дѣло идетъ о дополнительномъ кредитѣ (ст. 2 и 5), то необходимо, чтобы онъ относился къ одной изъ статей расхода, перечень которыхъ ежегодно прилагается къ бюджетному закону; чрезвычайный кредитъ не можетъ предназначаться на созданіе какой-нибудь новой статьи расхода. Наконецъ, «эти кредиты должны быть представлены на утвержденіе палатъ въ первыя двѣ недѣли послѣ открытія ближайшей законодательной сессіи.

Рѣшающая власть палатъ во всемъ, что касается государственныхъ финансовъ, проявляется еще въ одной формѣ. Онѣ не только вотируютъ налоги, опредѣляютъ, какого рода и въ какомъ размѣрѣ должны быть произведены государственные расходы и изъ какихъ именно государственныхъ средствъ они должны быть покрыты, но, кромѣ того, онѣ однѣ могутъ окончательно одобрить исполненіе каждаго бюджета, утвердить отчеты по всѣмъ финансовымъ операціямъ каждаго года. Когда эти отчеты уже составлены, по истеченіи извѣстныхъ сроковъ, установленныхъ закономъ для использованія открытыхъ кредитовъ и производства соотвѣтствующихъ уплатъ, и

[1]) См. выше, стр. 133.

когда они уже провѣрены административными властями и счетной палатой, они могутъ быть окончательно утверждены только закономъ, называемымъ Loi des comptes.

Хотя бюджетный законъ представляетъ собой, въ сущности, административный актъ, совершаемый законодательною властью, но онъ имѣетъ первенствующее значеніе по отношенію ко всей законодательной дѣятельности Франціи; можно даже сказать, что онъ приводитъ въ дѣйствіе самую конституцію. Въ самомъ дѣлѣ, нѣтъ ни одного закона, примѣненіе котораго не влекло бы за собою болѣе или менѣе значительныхъ издержекъ. Самая конституція не могла-бы функціонировать, еслибы не была обезпечена уплата жалованья президенту республики, министрамъ и депутатамъ. Между тѣмъ во Франціи эти расходы ежегодно представляются на утвержденіе палатъ; такимъ образомъ положеніе оказывается, повидимому, очень неустойчивымъ. Безъ сомнѣнія разумъ и здравый смыслъ никогда не позволятъ законодательному собранію отказать въ вотированіи всего бюджета какого-нибудь министерства или отвергнуть въ немъ статьи расхода, предназначенныя на содержаніе трибуналовъ, и такимъ образомъ остановить въ странѣ всякую административную дѣятельность или отправленіе правосудія. Но законодательныя собранія часто уступаютъ другого рода искушенію, еще болѣе опасному, потому что оно кажется болѣе законнымъ, а именно—стремятся къ достиженію извѣстныхъ реформъ частичными измѣненіями бюджета. Положимъ, что какая нибудь должность признается безполезной; самое простое средство уничтожить ее, это—вычеркнуть изъ бюджета жалованье занимающаго ее чиновника. Если явится желаніе переорганизовать какое-нибудь вѣдомство или учрежденіе сокращеніемъ въ немъ числа должностныхъ лицъ и инымъ распредѣленіемъ занятій между остальными, то это также легко можетъ быть достигнуто уменьшеніемъ соотвѣтствующихъ кредитовъ и внесеніемъ дополнительной регламентаціи въ бюджетный законъ. Такой пріемъ даже имѣетъ своихъ теоретиковъ, доказывающихъ, что иногда включеніе реформы въ бюджетъ, вотированіе котораго—неотложно и неизбѣжно, является единственнымъ средствомъ добиться ея осуществленія [1]). Были даже дѣланы предложенія уничтожить такимъ косвеннымъ путемъ сенатъ, отказавши въ кредитѣ, требуемомъ для уплаты сенаторамъ парла-

[1]) Паскаль Груссэ въ засѣданіи палаты депутатовъ 6 декабря 1895 г. (*Journal officiel* отъ 7-го декабря, *Débats parlementaires*, палата депутатовъ, стр. 2724).

ментскаго жалованья [1]). Но какъ не видѣть опасности подобнаго способа дѣйствія? Она такъ бросается въ глаза, что недавно однимъ изъ членовъ палаты депутатовъ былъ внесенъ проектъ слѣдующей резолюціи, взятый имъ назадъ только потому, что въ данномъ частномъ случаѣ его требованіе было удовлетворено: «Бюджетная комиссія не имѣетъ права подъ прикрытіемъ бюджетныхъ реформъ, нарушать дѣйствіе органическихъ законовъ, касающихся арміи, флота и магистратуры [2]). Но законность разсматриваемой процедуры кажется мнѣ сомнительной даже и съ юридической точки зрѣнія. Въ самомъ дѣлѣ, если ежегодный бюджетный законъ является осуществленіемъ не законодательной, а иной власти, равнымъ образомъ присвоенной палатамъ [3]), то возможно-ли включать въ него настоящія законодательныя постановленія? Самые результаты, достигаемые подобною комбинаціею, повидимому, говорятъ противъ нея: бюджетный законъ, по существу своему—временный ежегодный; какимъ же образомъ, не смотря на то, что вся совокупность его постановленій будетъ имѣть силу только въ теченіе одного года, нѣкоторыя изъ нихъ какъ бы отдѣлятся отъ остальныхъ и получатъ значеніе на неопредѣленно—долгое время? Если же допустить, какъ этого требуютъ иные, что сенатъ не имѣетъ права снова вписывать въ бюджетъ кредиты, отмѣненные палатою депутатовъ, то оказалось-бы, что послѣдняя можетъ произвести множество законодательныхъ реформъ безъ всякаго участія сената.

Въ одномъ по крайней мѣрѣ случаѣ измѣненіе такимъ путемъ органическаго закона представляется мнѣ невозможнымъ, а именно—когда дѣло идетъ о пополненіи арміи и о числѣ солдатъ, содержимыхъ на дѣйствительной службѣ. До 1872 года французскій конституціонный образъ правленія допускалъ ежегодное вотированіе не только налоговъ, но также и численности арміи, согласно традиціи, перенятой у Англіи и, быть можетъ, плохо понятой [4]). Но законы

---

[1]) Рѣчь Жореса въ засѣданіи палаты депутатовъ 14 марта 1895 г. (*Journal officiel* отъ 15 марта, *Débats parlementaires,* палата депутатовъ, стр. 912).

[2]) Пуркери де Буассерэнъ, въ засѣданіи палаты депутатовъ 6 декабря 1895 г. (*Journal officiel* отъ 7-го дек., стр. 2723, 2724).

[3]) См. выше, стр. 326.

[4]) Статья 2, § 2, закона 13 марта 1875 г. гласитъ слѣдующее: „Нормальный контингентъ арміи на мирномъ положеніи представляетъ собою число солдатъ, ниже котораго не долженъ падать средній ежегодный контингентъ войскъ, находящихся на дѣйствительной службѣ. Это число должно служить основой для ежегодныхъ бюджетныхъ смѣтъ и можетъ

о наборѣ 27 іюля 1872 г. и 13 марта 1875 г. отказались отъ этой традиціи и установили непосредственно органическія правила, опредѣляющія число солдатъ, которые должны вступать въ армію и оставаться въ ней. Вице-президентъ совѣта министровъ, Бюффе, выставилъ на видъ важность этой реформы въ засѣданіи Національнаго Собранія 22 іюня 1875 г.: «Вы отмѣнили, сказалъ онъ, ежегодное вотированіе численности арміи, въ теченіе долгаго времени считавшееся существенною гарантіею свободы,—но почему вы сдѣлали это? изъ желанія-ли угодить одному лицу и предоставить ему опасныя прерогативы? Нѣтъ, вы это сдѣлали потому, что, признавая необходимымъ имѣть армію, способную обезпечить безопасность страны, вы сочли своимъ долгомъ, въ виду все тѣхъ же высшихъ интересовъ, облечь главу государства полномочіями, необходимыми для функціонированія такой военной организаціи» [1]). Военные законы, замѣнившіе собой законъ 1872 г., не измѣнили самой системы, а такъ какъ изъ нея было умышленно исключено ежегодное вотированіе контингента арміи, то нѣтъ никакого сомнѣнія, что невозможно было-бы, при первомъ желаніи, вернуться къ противоположной системѣ и при помощи бюджета видоизмѣнить порядокъ рекрутскаго набора [2]).

II.

До сихъ поръ мы еще не встрѣчали въ самой конституціи постановленій, касающихся власти палатъ въ области государственныхъ финансовъ; между тѣмъ въ ней находится одно очень важное и традиціонное постановленіе этого рода; оно содержится въ статьѣ 8 закона 24 февраля 1875 г. и гласитъ слѣдующее: «Сенату вмѣстѣ

быть измѣнено только особымъ закономъ, независимымъ отъ бюджетнаго".

[1]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXIX, стр. 85.

[2]) Это было очень хорошо выяснено Жюлемъ Рошемъ въ засѣданіи палаты депутатовъ 5 марта 1895 г. (*Journal officiel* отъ 6 марта, *Débats parlementaires*, палата депутатовъ, стр. 739): „Итакъ законодатель 1875 г. былъ предусмотрителенъ. Онъ принялъ всѣ предосторожности, носящія повелительный и запретительный характеръ. Онъ говоритъ: Должно быть столько-то людей въ кадрахъ, столько-то въ каждой части, и даже бюджетный законъ не могъ-бы измѣнить этихъ цифръ. Организація арміи не должна мѣняться подъ вліяніемъ бюджетныхъ сюрпризовъ". Нельзя не удивляться, что Морисъ Рувье отвѣтилъ на это: „Слѣдовательно бюджетный законъ—пустой звукъ; не существуетъ болѣе ежегоднаго вотированія бюджета".

съ палатою депутатовъ принадлежитъ починъ въ дѣлѣ изготовленія законовъ; *однако* финансовые законы должны быть сначала представляемы въ палату депутатовъ и вотируемы ею».

Изъ этого очень яснаго законодательнаго текста вытекаютъ, повидимому, два и только два послѣдствія:

1° Статья 8 относится ко всѣмъ финансовымъ законамъ, а не только къ ежегодному бюджетному закону. Ни одинъ изъ нихъ не можетъ возникнуть по иниціативѣ сената и всѣ они должны сначала пройти черезъ палату депутатовъ [1]). Но по какимъ-же признакамъ можно опредѣлить, что дѣло идетъ именно о финансовомъ законѣ? Достаточно-ли для этого, чтобы проектъ или предложеніе содержали въ себѣ какое-либо постановленіе, учреждающее извѣстный сборъ въ пользу государства или обязывающее къ извѣстнымъ расходамъ,— даже еслибы они были только побочными результатами главныхъ постановленій проекта, носящихъ совсѣмъ иной характеръ? Будетъ-ли, напримѣръ, запрещено сенату внести законо-предложеніе объ учрежденіи новой должности и опредѣленіи связанныхъ съ нею правъ и обязанностей—потому только, что въ него вошло-бы также и назначеніе окладовъ вновь созданнымъ должностнымъ лицамъ? Я не думаю этого, такъ какъ такое толкованіе свело-бы почти къ нулю право законодательнаго почина, признанное за сенатомъ конституціей. Это право должно быть признано со всѣми вытекающими изъ него послѣдствіями. Но разсматриваемое нами конституціонное постановленіе сохраняло бы всю свою силу, еслибы дѣло шло о законѣ,

---

[1]) Въ засѣданіи сената 30 ноября 1893 г. (*Journal officiel* отъ 1 декабря, *Débats parlementaires*, сенатъ, стр. 1353), Гриффъ представилъ сенату законо-предложеніе, имѣвшее въ виду повышеніе акцизныхъ, ввозныхъ и внутреннихъ, городскихъ пошлинъ на вина крѣпостью выше 11°. Тогда президентъ заявилъ: „Я обязанъ замѣтить Г. Гриффу, что представленное имъ законо-предложеніе носитъ всѣ признаки финансоваго закона; оно имѣетъ въ виду установленіе налога, и потому президенту сената невозможно подвергнуть обсужденію вопросъ о неотложности этого предложенія“. Авторъ законо-предложенія пытался опровергнуть это возраженіе: „Развѣ въ данномъ случаѣ не идетъ дѣло о законѣ скорѣе экономическаго, нежели финансоваго характера, говорилъ онъ; развѣ конечная цѣль его—установить налогъ? Нѣтъ, милостивые государи, дѣло идетъ просто о томъ, чтобы положить предѣлъ распространенію алкоголизированныхъ винъ“. Но президентъ настоялъ на своемъ мнѣніи: „Я долженъ повторить мое замѣчаніе, сказалъ онъ, и напомнить, что въ силу конституціи всякій финансовый законъ долженъ быть внесенъ сначала въ палату депутатовъ и вотированъ ею“. На этомъ и остановилось дѣло.

имѣющемъ непосредственнымъ результатомъ установленіе новаго налога или повышеніе существовавшаго ранѣе, хоть-бы конечною цѣлью такого закона являлось вовсе не изысканіе новыхъ источниковъ государственныхъ доходовъ [1]). Законо-предложеніе должно быть разсматриваемо, независимо отъ заключающихся въ немъ тенденцій, съ точки зрѣнія прямого содержанія его постановленій.

Въ Англіи, гдѣ впервые былъ установленъ изучаемый нами порядокъ вотированія финансовыхъ законовъ и гдѣ онъ соблюдается съ особою строгостью, за палатою лордовъ признается право иниціативы по отношенію къ такимъ проектамъ, побочныя постановленія которыхъ касаются государственныхъ финансовъ. Но тогда принимается слѣдующая, освященная обычаемъ предосторожность: «Иногда, говоритъ англійскій авторъ, бываетъ умѣстно, чтобы законопроекты, содержащіе такого рода постановленія, вносились сначала въ палату лордовъ. Въ такихъ случаяхъ билль вносится и отпечатывается со всѣми своими какъ главными, такъ и побочными статьями и въ такомъ видѣ принимается въ соображеніе и обсуждается палатою лордовъ; но, при третьемъ чтеніи, всѣ его постановленія, которыми нарушается привилегія палаты общинъ, вычеркиваются, и проектъ, передѣланный такъ, чтобы его можно было понять, не смотря на выпущенныя мѣста, передается въ палату общинъ. Эти выпущенныя мѣста отпечатываются однако красными чернилами, по распоряженію послѣдней съ примѣчаніемъ, что они должны быть включены въ проектъ при обсужденіи его въ общемъ комитетѣ [2]). Согласно традиціонному правилу, эти выпущенныя мѣста признаются просто бѣлыми строчками и предполагается, что они не составляютъ части билля, формально вотированнаго палатою лордовъ, и что слѣдовательно не нарушается ни одна изъ привилегій палаты общинъ. Между тѣмъ послѣдняя имѣетъ такимъ образомъ въ своемъ распоряженіи полный билль со всѣми содержащимися въ немъ постановленіями; при обсужденіи его въ общемъ комитетѣ, въ него включаются слова напечатанныя красными чернилами, если только они одобряются палатою общинъ» [3]). Въ сущности, путемъ уловки, мало соотвѣтствующей достоинству законодательнаго собранія, англичане приходятъ къ тому

---

[1]) Какъ это и было въ томъ случаѣ, на которой мы указали въ предъидущей выноскѣ.

[2]) Палата общинъ обсуждаетъ законо-проектъ по отдѣльнымъ статьямъ въ такъ называемомъ общемъ комитетѣ; см. de Franqueville, *Le Parlement et le Gouvernement britanniques*, т. III, стр. 388 и слѣд.

[3]) Erskine May, *Parliamentary practice*, 8-е изд. стр. 597.

же правилу, которое, какъ я указалъ, вытекаетъ изъ нашего конституціоннаго права.

2° Если держаться буквальнаго смысла статьи 8 учредительнаго закона 24 февраля 1875 г., то привилегія, установляемая ею въ пользу палаты депутатовъ, заключается въ слѣдующемъ: сенатъ не имѣетъ права брать на себя почина въ изготовленіи финансовыхъ законовъ; они должны сначала представляться на обсужденіе палаты депутатовъ и могутъ передаваться въ сенатъ только послѣ вотированія ихъ послѣдней. Вотъ все, что вытекаетъ непосредственно изъ законодательнаго текста; имъ не ограничиваются права сената ни въ какомъ другомъ отношеніи. Отсюда — то заключеніе, что сенатъ можетъ свободно вносить поправки въ финансовый законо-проектъ, переданный ему палатою депутатовъ,— что онъ можетъ не только понизить или убавить содержащіеся въ немъ налоги и кредиты, но также и повысить ихъ или включить въ него постановленія, создающія новые налоги или открывающія новые кредиты. Таково, по моему мнѣнію, дѣйствительное положеніе дѣла. Но этотъ вопросъ вызываетъ много споровъ и потому заслуживаетъ подробнаго обсужденія. Всего болѣе возникаетъ разногласій по поводу ежегоднаго финансоваго закона, устанавливающаго государственный бюджетъ. Были высказаны два мнѣнія, противоположныя нашему. Согласно первому изъ нихъ, сенатъ можетъ лишь принять или отвергнуть различныя статьи бюджетнаго закона, но ни въ какомъ случаѣ не можетъ открыть новыхъ кредитовъ или внести въ бюджетъ кредиты, вычеркнутые палатою депутатовъ. Я думаю однако, что, согласно этому взгляду, сенатъ можетъ уменьшить кредиты, вотированные палатою депутатовъ. Наконецъ третье мнѣніе допускаетъ исключеніе въ пользу кредитовъ, внесенныхъ въ правительственный проектъ: оно отрицаетъ право сената вотировать по своему собственному почину новые кредиты, но признаетъ, что онъ можетъ включить въ бюджетъ кредиты, предложенные въ проектѣ правительства и отвергнутые вотумомъ палаты депутатовъ. Вотъ три различныхъ мнѣнія, существующихъ по данному вопросу. Но прежде ихъ обсужденія необходимо сказать нѣсколько словъ о происхожденіи того конституціоннаго постановленія статьи 8 закона 24 февраля 1875 г., которымъ вызвано самое разногласіе; безъ этого невозможно будетъ хорошо понять сущность спора.

Постановленіе, о которомъ идетъ рѣчь, несомнѣнно перешло къ намъ изъ Англіи; это—привилегія, установившаяся тамъ постепенно въ пользу палаты общинъ и въ значительной мѣрѣ содѣйствовав-

шая упроченію ея политическаго преобладанія. Но въ Англіи эта привилегія получила совсѣмъ особый характеръ: въ ея основаніи лежитъ принципъ, свойственный исключительно англійскому публичному праву. Путемъ разнаго рода резолюцій, относящихся еще къ XVII-му вѣку (1671 и 1678 г.), палата Общинъ установила и заставила признать тотъ принципъ, что, въ сущности, ей одной принадлежитъ право вотировать денежныя субсидіи коронѣ и давать разрѣшеніе собирать налоги [1]). Если въ этомъ разрѣшеніи принимаетъ участіе и палата лордовъ, то единственно потому, что оно дается въ формѣ закона, а для изданія закона необходимо согласіе обѣихъ палатъ [2]). Отсюда были сдѣланы два логическихъ вывода: 1) финансовые законы могутъ исходить только отъ палаты Общинъ; 2) лорды не имѣютъ права вносить поправокъ въ эти законы; они могутъ лишь принять или отвергнуть ихъ въ томъ видѣ, въ какомъ они были переданы имъ палатою Общинъ. Разрѣшеніе на взиманіе налоговъ дается не ими; ихъ участіе необходимо только для того, чтобы придать форму закона согласію, полученному отъ палаты Общинъ [3]). «Изъ всего сказаннаго до сихъ поръ видно, что за лордами признавалось право отвергнуть финансовый билль, и хотя они рѣдко пользовались этимъ правомъ, но до 1860 г. оно не оспаривалось у нихъ. Въ этомъ году Общины, въ числѣ другихъ финансовыхъ мѣръ, произвели реформу налоговъ, повысивъ поземельный и штемпельный налогъ и уничтоживъ налогъ на бумагу. Лорды дали свое согласіе на билли, которыми увеличивались налоги; но когда къ нимъ перешелъ билль объ отмѣнѣ налога на бумагу, они отвергли его. Палата Общинъ отвѣтила на это резолюціями, которыми подтверждались ея привилегіи въ дѣлѣ установленія налоговъ и которыя, не отрицая права лордовъ отвергать финансовые законы, выставляли на видъ, что Общины всегда имѣютъ возможность такъ комбинировать финансовые законопроекты, чтобъ обратить это право въ фикцію [4])».

---

[1]) Anson, *Law and custom of the Constitution*, т. I[1], стр. 231;—Erskine May, *Parliamentary practice*, 8-е изд. стр. 590 и слѣд.

[2]) Erskine May, *цитир. соч.*, стр. 591: „Разрѣшеніе, полученное отъ Общинъ не имѣетъ законной силы безъ согласія королевы и палаты лордовъ“.

[3]) Резолюціи палаты Общинъ 1860 г. (Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 231): „Въ первой изъ нихъ говорится, что право вотировать денежныя субсидіи коронѣ принадлежитъ однимъ Общинамъ“.

[4]) Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 231.

Эта теорія объясняется исключительно особенностями историческаго развитія англійскихъ учрежденій [1]). Но вліяніе послѣднихъ на европейское общественное мнѣніе было настолько могущественно, что англійская система рекомендовалась или была съ точностью воспроизведена, вмѣстѣ съ институтомъ двухъ камеръ, во многихъ конституціонныхъ монархіяхъ. Она была предложена въ 1789 г. Національному Собранію его первымъ учредительнымъ комитетомъ, желавшимъ учредить сенатъ [2]). Она установлена формальными текстами нѣсколькихъ новѣйшихъ конституцій: въ прусской, великаго герцогства Баденскаго и виртембергской находятся точныя постановленія на этотъ счетъ [3]).

Но другія конституціи заимствовали только одну черту этой системы, оставивъ всторонѣ принципъ, лежащій въ ея основаніи. Онѣ просто признали за палатой депутатовъ право старшинства въ области финансоваго законодательства. Порядокъ, установленный въ Англіи, покоится не только на той идеѣ, что *всякій* финансовый за-

[1]) Можетъ показаться страннымъ, что это важное право установлено не путемъ законовъ, вотированныхъ обѣими палатами, а простыми резолюціями палаты Общинъ. Вотъ что сказалъ относительно этого лордъ Солсбёри въ рѣчи, произнесенной имъ въ Эдинбургѣ 30 октября 1894 г. (*Standard* отъ 31 окт., стр. 4) по поводу проекта резолюціи, которой министерство лорда Розбери хотѣло добиться отъ палаты Общинъ противъ палаты лордовъ: „Резолюціи палаты Общины, касавшіяся финансовыхъ вопросовъ, были основаны на прецедентахъ, восходившихъ къ царствованію Ричарда II. Дѣло въ томъ, что резолюціи этого рода палаты Общинъ, на которыя теперь ссылаются, были просто резолюціями, которыми она хотѣла руководиться при пользованіи ею однимъ изъ своихъ безспорныхъ правъ. Палата Общинъ говорила: Мы не утвердимъ ни одного законодательнаго проекта, исходящаго отъ палаты лордовъ, если онъ будетъ имѣть отношеніе къ налогамъ. Я не буду говорить, мудро ли она поступала, принимая такое рѣшеніе, но она имѣла полное право на это. Она просто отказывалась вотировать какой-бы то ни было билль или какую бы то ни было поправку, исходящіе отъ палаты лордовъ".

[2]) Докладъ Лалли-Толландаля въ засѣданіи 31 августа 1789 г. (*Archives parlementaires*, 1-ая серія, т. VIII, стр. 526): „Ст. 63. Никакіе законы, касающіеся налоговъ и ихъ распредѣленія или займовъ, не могутъ исходить отъ сената; они должны всегда изготовляться палатою представителей, которая будетъ давать назначеніе налогамъ и опредѣлять, на какой срокъ они установлены.—Ст. 64. Сенатъ имѣетъ право давать свое согласіе на законо-проекты этого рода. Онъ не можетъ дѣлать въ нихъ какихъ-либо измѣненій".

[3]) Пруссія, конституція 1850 г., титулъ VIII; Великое герцогство Баденское, конституція 22 августа 1818 г., титулъ IV;—Виртембергъ, конституція 25 сентября 1819 г., гл. III, ст. 109 и слѣд.

конъ рѣзко отличается по своей природѣ отъ обыкновеннаго, но также и на той, что право давать согласіе на налоги, устанавляющіеся законами этого рода, принадлежитъ одной палатѣ депутатовъ; послѣднее положеніе могло получить признаніе и удержаться лишь благодаря аристократическому и наслѣдственному составу палаты лордовъ, которую нельзя считать дѣйствительною представительницею населенія, платящаго налоги. Но тамъ, гдѣ обѣ палаты выборныя, и особенно тамъ, гдѣ онѣ обѣ основаны на всеобщемъ избирательномъ правѣ, такъ же мало причинъ устанавливать коренное различіе въ ихъ правахъ по отношенію къ вотированію финансовыхъ законовъ, какъ и по отношенію къ осуществленію ими обыкновенной законодательной власти. Однако, такъ какъ необходимо, чтобы существовалъ опредѣленный и неизмѣнный порядокъ вотированія финансовыхъ законовъ, а особенно—важнѣйшаго изъ нихъ, т. е. бюджетнаго, и чтобы при системѣ двухъ камеръ, они вносились сначала или всегда въ верхнюю, или всегда въ нижнюю палату, то вообще казалось благоразумнымъ предоставить народной палатѣ то старшинство, которое признается за нею англійскою системой. Но это само по себѣ очень важное право составляетъ максимумъ того, на что можно согласиться въ данномъ случаѣ. Таковоименно рѣшеніе этого вопроса принятое федеральной конституціей Соединенныхъ Штатовъ: «Всякій законо-проектъ, читаемъ мы въ ней, касающійся налоговъ, долженъ исходить отъ палаты представителей, но сенатъ можетъ вносить въ него поправки, какъ и во всякіе другіе законо-проекты [1])». Комментируя этотъ текстъ и упоминая объ англійскомъ законѣ, послужившій ему источникомъ, Стори замѣчаетъ: «Сразу же видно, что не существуетъ тѣхъ же причинъ и въ такой же степени настоятельныхъ, чтобы признать за нашей палатой представителей то исключительное право въ сферѣ финансоваго законодательства, какое принадлежитъ англійской палатѣ Общинъ. Можно признать умѣстнымъ, чтобы она обладала правомъ почина въ дѣлѣ финансовыхъ законовъ, такъ какъ можно предположить, что у нея болѣе средствъ ознакомиться съ мѣстнымъ положеніемъ дѣлъ и что она болѣе непосредственно представляетъ мнѣнія, чувства и взгляды народа; нуждаясь въ непосредственной поддержкѣ народа, она будетъ болѣе осмотрительной въ установленіи налоговъ, нежели корпусъ, служащій представителемъ исключительно политическихъ и верховныхъ правъ отдѣльныхъ штатовъ. Но такъ

[1]) Ст. 1, отд. 7, паragr. 1.

какъ сенаторы равно являются представителями народа въ точномъ смыслѣ этого слова и не получаютъ своихъ полномочій пожизненно и по наслѣдству, а періодически возвращаются въ среду обыкновенныхъ гражданъ....., то, повидимому, вполнѣ умѣстно предоставить сенату право измѣнять всѣ финансовые законы и вносить въ нихъ поправки, такъ же какъ и отвергать или принимать ихъ [1])». Эти соображенія могутъ быть примѣнены съ еще бо́льшимъ основаніемъ къ французскому сенату, чѣмъ къ американскому. Несомнѣнно, что рѣшеніе, открыто формулированное конституціей Соединенныхъ Штатовъ, содержится въ скрытомъ состояніи во французской конституціи. Можно прибавить также, что во Франціи это рѣшеніе было первоначально принято при дѣйствіи менѣе демократическихъ конституцій, въ пользу невыборныхъ палатъ, какими были палата пэровъ іюльской монархіи [2]) и сенатъ Второй Имперіи по конституціи 1870 г. [3]).

Однако, уже при дѣйствіи настоящей конституціи, англійская теорія, приспособленная къ французскимъ учрежденіямъ, снова находила своихъ сторонниковъ во Франціи. Вопросъ былъ поставленъ еще въ 1876 г. Когда сенатъ снова внесъ въ бюджетъ 1877 г. одну изъ статей расхода, отвергнутую палатою депутатовъ, Гамбетта защищалъ передъ послѣднею, 28 декабря 1876 г., замѣчательное

---

[1]) Story, *Commentaries*, § 876.—Необходимо замѣтить, что въ отдѣльныхъ Штатахъ Сѣверо-Американскаго Союза эта привилегія палаты представителей въ большинствѣ случаевъ даже отмѣнена и что обѣ палаты поставлены тамъ на равную ногу въ томъ, что касается бюджетныхъ законовъ. То же рѣшеніе принято федеральной конституціей Швейцаріи. См. по этому вопросу Morizot-Thibault, *Des droits des Chambres Hautes ou Sénats en matière de lois de finances*, стр. 81 и слѣд. а также 89 и слѣд.

[2]) Morizot-Thibault, *цитир. соч.*, стр. 163 и слѣд.

[3]) Ст. 12 гласила: „Законодательный починъ принадлежитъ императору, сенату и законодательному корпусу.—Законо-проекты, исходящіе отъ императора, могутъ быть внесены, по его желанію, въ сенатъ или въ законодательный корпусъ.—Тѣмъ не менѣе всякій законъ о налогѣ долженъ быть вотированъ сначала законодательнымъ корпусомъ“. Во время обсужденія этой статьи въ сенатѣ, баронъ Бренье потребовалъ, чтобы за сенатомъ было признано право предлагать поправки и вносить измѣненія въ законы, касающіеся налоговъ. Тогда со всѣхъ сторонъ послышались восклицанія: „Это принадлежитъ сенату по праву; это никѣмъ не оспаривается!“ Затѣмъ министръ юстиціи заявилъ, что было бы совершенно безполезно упоминать объ этомъ, такъ какъ сенатъ пользуется равными правами съ законодательнымъ корпусомъ во всемъ, что касается обсужденія и вотированія законовъ“. Sirey, *Lois annotées*, 1870, стр. 457, прим. 11, 12, 13.

положеніе: онъ доказывалъ, что сенату ни въ какомъ случаѣ не принадлежало право почина въ области финансоваго законодательства [1]) и что онъ могъ принимать тѣ или другія рѣшенія только по отношенію къ кредитамъ, уже вотированнымъ палатою депутатовъ; иначе это являлось-бы съ его стороны предложеніемъ новаго кредита. Онъ опирался на традиціи англійскаго парламента и на текстъ статьи 8 закона 16 іюля 1875 г.: «Финансовые законы должны вноситься сначала въ палату депутатовъ и *вотироваться ею*». Зачѣмъ было-бы прибавлять послѣднія слова, говорилъ онъ, если бы они не имѣли никакого значенія? Что бы признать за палатою только право обсуждать бюджетъ ранѣе сената, достаточно было бы первой половины фразы.

Но мы видѣли, что англійскія традиціи не совмѣстимы съ нашими учрежденіями и нашими принципами публичнаго права; что же касается словъ: «и вотироваться ею», то они только усиливаютъ значеніе первой части предложенія; ихъ цѣль — показать, что право палаты обсуждать бюджетъ ранѣе сената не должно быть фиктивнымъ, что бюджетъ не можетъ быть взятъ изъ палаты и переданъ въ сенатъ, прежде чѣмъ она вотируетъ его. Необходимо прибавить, что положеніе, защищавшееся несравненнымъ ораторомъ, предполагало-бы кромѣ того, что починъ въ дѣлѣ финансовыхъ законовъ принадлежитъ только одной палатѣ депутатовъ и не принадлежитъ даже президенту республики, такъ какъ сенатъ не могъ-бы дать своего вотума по поводу тѣхъ или иныхъ кредитовъ, внесенныхъ въ бюджетъ, представленный палатѣ отъ имени президента республики, если бы эти кредиты не были приняты и, такъ сказать, *призваны къ жизни* вотумомъ послѣдней.

Позднѣе, сенату была предложена другая теорія президентомъ совѣта министровъ въ засѣданіи 24 декабря 1888 г. [2]), — согласно которой сенатъ имѣлъ право возстановить кредитъ, не вотированный палатою депутатовъ, если онъ былъ внесенъ въ проектъ бюджета, представленный отъ имени президента республики. Эта система очевидно исходитъ изъ того положенія, что статья 8 закона 24 февраля 1875 г. лишаетъ сенатъ всякой законодательной иниціативы въ финансовыхъ вопросахъ. Но эта статья не касается законодательной иниціативы, которая предоставлена президенту республики закономъ 25 февраля 1875 г. (ст. 3); слѣдовательно въ области

---

[1]) *Journal officiel* отъ 29 декабря 1876 г., стр. 9826.

[2]) *Journal officiel* 25 декабря, стр. 1722 и слѣд.

финансоваго законодательства эта инициатива принадлежитъ президенту республики наравнѣ съ палатою депутатовъ. Возстановляя кредитъ при такихъ условіяхъ, сенатъ не осуществляетъ права законодательнаго почина; онъ принимаетъ рѣшенія по поводу кредита, предложеннаго президентомъ республики; съ другой стороны при этомъ не нарушается и ст. 8 закона 24 февраля 1875 г., такъ какъ бюджетъ былъ внесенъ сначала въ палату депутатовъ.

Но это значило-бы придавать преувеличенное значеніе тексту разсматриваемой статьи 8. Въ ней вовсе не говорится, что сенату не принадлежитъ *никакого почина* въ области финансовыхъ законовъ; напротивъ того, въ своей первой части, она признаетъ за сенатомъ такое же право на изготовленіе законовъ, какъ и за палатою депутатовъ; но затѣмъ изъ постановленія, содержащагося во второй части статьи, явствуетъ, что въ финансовомъ законодательствѣ сенатъ можетъ осуществлять свое право почина не путемъ прямыхъ и основныхъ предложеній, а только путемъ поправокъ къ проектамъ или предложеніямъ, обсуждавшимся сначала палатою депутатовъ. Вотъ къ чему сводится привилегія послѣдней: къ праву перваго обсужденія. Это право и само по себѣ очень важно, такъ какъ оно позволяетъ палатѣ депутатовъ держать у себя бюджетный законъ въ теченіе многихъ мѣсяцевъ и оставлять иногда сенату очень мало времени на его обсужденіе.

Можно сказать, что съ самаго 1876 г. между двумя палатами не прекращается конфликтъ по только что разсмотрѣнному вопросу. Каждый годъ борьба возобновляется въ болѣе или менѣе страстной формѣ. Сенатъ настаиваетъ на своемъ правѣ вносить поправки и осуществляетъ его; палата депутатовъ оспариваетъ это право или, по крайней мѣрѣ, признаетъ его только условно, утверждая, что сенатъ долженъ уступить, если палата депутатовъ вторично отвергнетъ вотированное имъ измѣненіе.

Въ 1884 г., въ проектѣ пересмотра конституціи, представленномъ правительствомъ обѣимъ палатамъ, находилась статья (8), имѣвшая въ виду вписать въ конституцію это послѣднее толкованіе. «Болѣе ясное постановленіе, говорилось въ изложеніи мотивовъ этого проекта, которое дало бы силу закона порядку, уже установившемуся на практикѣ и признанному сенатомъ, предоставивъ палатѣ депутатовъ рѣшающій голосъ въ вопросѣ объ отвергнутыхъ ею кредитахъ, послѣ двукратнаго обсужденія этого вопроса обѣими палатами, нисколько не лишило-бы сенатъ власти и вліянія въ сферѣ государ-

ственныхъ финансовъ» [1]). Но сенатъ не захотѣлъ включить статью 8 закона 24 февраля 1875 г. въ число статей, которыя должны были подвергнуться пересмотру, вслѣдствіе чего она не была представлена на обсужденіе національнаго собранія. Такимъ образомъ этотъ вопросъ конституціоннаго права остается открытымъ. Во время обсужденія бюджетовъ 1894 и 1895 гг., каждая изъ палатъ съ новою энергіею подтверждала свои права. Сенатъ даже добился довольно значительныхъ измѣненій въ бюджетѣ 1895 г., переданномъ ему палатою депутатовъ въ весьма несовершенномъ видѣ [2]). До сихъ поръ, благодаря благоразумію и патріотизму обѣихъ палатъ, этотъ періодически возникающій конфликтъ къ счастію разрѣшался путемъ взаимныхъ уступокъ; можно надѣяться и въ будущемъ на поддержаніе такого же плодотворнаго согласія между двумя главнѣйшими составными элементами французскаго парламента. Но тѣмъ не менѣе такое положеніе дѣлъ, неизбѣжно вытекающее, какъ намъ кажется, изъ текста французской конституціи, не лишено своихъ опасностей. Въ случаѣ разногласія между двумя палатами по поводу какого-либо обыкновеннаго закона, единственнымъ послѣдствіемъ этого бываетъ то, что остается въ силѣ законодательство по тому же вопросу, существовавшее ранѣе, такъ какъ продолжительность его дѣйствія неограничена. Но бюджетный законъ дѣйствителенъ только въ теченіе одного года; необходимо, чтобы до окончанія этого года онъ былъ замѣненъ новымъ бюджетнымъ закономъ; иначе во всей странѣ пріостановится функціонированіе государственнаго организма. Безъ сомнѣнія эта необходимость служитъ сама одною изъ могущественныхъ причинъ, заставляющихъ палаты избѣгать разрыва; но тѣмъ не менѣе невольно возникаетъ мысль о желательности болѣе простого и вѣрнаго рѣшенія. Иногда дѣлались предложенія установить такой порядокъ, чтобы въ случаѣ, если бы между палатами не состоялось во-время соглашенія, сохранялъ свою силу и на дальнѣйшее время бюджетъ текущаго года [3]). Въ настоящее время во Франціи тотъ же результатъ достигается болѣе правильнымъ путемъ, а именно—вотированіемъ временнаго одномѣсячнаго бюджета,

---

[1]) Засѣданіе палаты депутатовъ 24 мая 1884 г. (*Journal officiel* отъ 25 мая, *Débats parlementaires*, стр. 1121).

[2]) См. въ частности засѣданія палаты депутатовъ 29 апрѣля 1893 г. 11, 12 и 13 апрѣля 1895 г; засѣданія сената 28 апрѣля 1893 г., 2 и 13 апрѣля 1895 г.

[3]) См. относительно этой довольно сложной системы, принятой въ Швейцаріи, Morizot-Thibault, *цитир. сочин.*, стр. 305.

(douzièmes provisoires), въ которомъ палаты не могутъ отказать при подобныхъ обстоятельствахъ, и въ которомъ воспроизводятся, помѣсячно, цифры предъидущаго бюджета.

Я закончу изложеніе этого вопроса двумя замѣчаніями:

1° Можно констатировать, что палата депутатовъ оспариваетъ у сената право вносить поправки только въ бюджетный законъ и не оспариваетъ его по отношенію къ другимъ финансовымъ законамъ. По крайней мѣрѣ таковою должна быть признана установившая практика по мнѣнію, высказанному президентомъ палаты депутатовъ въ 1891 году [1]).

2° Мы видѣли, въ какой безусловной формѣ англійская палата Общинъ признаетъ за собою исключительное право почина въ области финансоваго законодательства. Тѣмъ не менѣе, въ недавнее время, она выказала большое благоразуміе въ данномъ вопросѣ и подала новый полезный примѣръ всѣмъ странамъ, принявшимъ парламентскій образъ правленія. Она добровольно отказалась отъ этой столь драгоцѣнной въ ея глазахъ привилегіи въ пользу правительства. Своей резолюціей (*standing order*) отъ 20 марта 1866 г. она постановила, что иниціатива въ дѣлѣ законо-проектовъ, касающихся финансовъ, должна быть предоставлена коронному правительству и что палата не будетъ болѣе заниматься обсужденіемъ индивидуальныхъ предложеній этого рода, исходящихъ отъ ея членовъ [2]). Было бы весьма желательно, чтобы и французская палата депутатовъ вступила на этотъ путь, такъ какъ повидимому это необходимое условіе для приведенія въ порядокъ финансовъ страны. Можно указать на нѣкоторые признаки начинающейся эволюціи въ этомъ направленіи;

---

[1]) Засѣданіе палаты депутатовъ 16 ноября 1891 г. (*Journal officiel* отъ 17 ноября, *Débats parlementaires*, стр. 2177). Дѣло шло о законопроектѣ, касавшемся ввоза во Францію американскихъ свиней; ввозная пошлина, вотированная палатою депутатовъ, была повышена сенатомъ. „*Пейтраль*: Мы призваны высказаться по вопросу о таможенной пошлинѣ, вотированной первоначально палатою и повышенной сенатомъ. Но можетъ-ли сенатъ, не нарушая закона и конституціи, повысить эту пошлину, когда въ данномъ случаѣ дѣло идетъ о рѣшеніи, принятомъ палатою по финансовому вопросу?..“—*Президентъ*: „Позвольте мнѣ замѣтить вамъ, что поскольку дѣло касается конституціи, противъ васъ говорятъ прецеденты 1881 г. Сенату уже случалось повышать таможенные тарифы, и палата не заявляла своего протеста“.

[2]) Erskine May, *Parliamentary practice* 8-е изд., стр. 604;—Anson, *Law and custom*, т. I, стр. 229 и слѣд.

но до сихъ поръ это обнаруживалось лишь въ дѣйствіи нѣкоторыхъ бюджетныхъ комиссій [1]).

§ 3.—Роль обѣихъ палатъ въ осуществленіи контроля надъ правительствомъ.

Мы уже знаемъ, что постоянный контроль надъ министрами, какъ ближайшими агентами исполнительной власти, осуществляемый парламентомъ, составляетъ одну изъ отличительныхъ особенностей парламентскаго образа правленія. Я пытался выяснить сложный механизмъ этого контроля, построенный на политической отвѣтственности министровъ [2]). Теперь намъ остается изучить тѣ средства, съ помощію которыхъ онъ осуществляется и которыхъ насчитывается три: вопросы, интерпелляціи и парламентскія слѣдствія.

Этими средствами въ равной степени располагаютъ обѣ палаты; сенатъ можетъ такъ же хорошо пользоваться ими, какъ и палата депутатовъ. Выше я высказалъ однако мнѣніе, что сенату не должно принадлежать право низвергать своими вотумами кабинеты [3]). Но эти два положенія нисколько не противорѣчатъ одно другому. Одно изъ нихъ устанавливаетъ, что верхняя палата не должна имѣть вліянія въ вопросахъ, связанныхъ съ политическою отвѣтственностью министровъ (кромѣ вліянія, которое обусловливается ея правомъ давать свое согласіе на распущеніе палаты депутатовъ); другое опредѣляетъ, въ какой мѣрѣ и какимъ путемъ сенатъ принимаетъ участіе въ парламентскомъ образѣ правленія [4]). Правда, пользуясь вышеупомянутыми средствами парламент-

---

[1]) Засѣданіе палаты депутатовъ 15 марта 1895 г. (*Journal officiel* отъ 16 марта, *Débats parlementaires*, стр. 726): *Морисъ Рувье, президентъ бюджетной комиссіи:* „Бюджетная комиссія не принимаетъ ни одного предложенія, касающагося расходовъ, если оно дѣлается по иниціативѣ отдѣльныхъ членовъ палаты. Правительство само потребуетъ открытія кредита, когда признаетъ его необходимость“.—Стр. 727: *Лешевалье:* „Я не протестую противъ передачи въ бюджетную комиссію предложенія нашего коллеги, хотя по моему мнѣнію въ предложеніяхъ такого рода иниціатива должна принадлежать правительству“.

[2]) См. т. I, стр. 94 и слѣд.; т. II, стр. 187 и слѣд.

[3]) См. выше, стр. 191.

[4]) Не слѣдуетъ забывать, что согласно обычаю, вполнѣ гармонирующему съ основными началами французскаго публичнаго права, извѣстное число членовъ кабинета всегда избирается изъ среды сенаторовъ

скаго контроля, сенатъ не можетъ дать имъ прямой и непосредственной политической санкціи; но тѣмъ не менѣе тѣ объясненія правительства, которыхъ онъ можетъ добиться, а затѣмъ его собственные вотумы по поводу этихъ объясненій всегда имѣютъ то моральное значеніе, котораго нельзя отнять у рѣшеній, принятыхъ представительнымъ собраніемъ и котораго иногда бываетъ достаточно, чтобы доставить торжество истинѣ передъ лицомъ общественнаго мнѣнія. Конституція 1791 года давала законодательному корпусу право обращаться къ министрамъ за разъясненіями и предлагать имъ вопросы; но она еще не установила настоящей политической отвѣтственности министровъ [1]). Когда, при Второй Имперіи, законодательному корпусу и сенату было возвращено право интерпелляцій декретомъ 19 января 1867 г., парламентскія пренія могли заканчиваться только или простымъ переходомъ къ очередному порядку, или вотумомъ, обращающимъ вниманіе правительства на предметъ интерпелляціи (ст. 4—6); однако на это смотрѣли тогда, какъ на завоеваніе палатами очень важнаго права. Наконецъ право назначать парламентскія слѣдствія, издавна признанное за обѣими палатами, составляетъ одно изъ самыхъ дѣйствительныхъ средствъ контроля даже въ рукахъ собранія, которое не можетъ этимъ путемъ свергнуть министерства.

I.

Такъ называемый *вопросъ* представляетъ собою простое требованіе свѣдѣній и разъясненій, обращенное къ кому либо изъ министровъ членомъ той или другой палаты. Этотъ обычай возникъ впервые въ Англіи вмѣстѣ съ парламентскимъ образомъ правленія; наиболѣе ранній прецедентъ относится тамъ къ 1721 году [2]). Мы уже видѣли, что конституція 1791 г. заимствовала этотъ обычай и придала ему силу закона [3]). Такъ какъ въ періодъ времени отъ III года республики до 1814 г., министры лишены были права присутствовать на засѣданіяхъ законодательныхъ собраній, то вмѣстѣ съ тѣмъ исчезъ разумѣется и этотъ обычай. Онъ снова возникъ и получилъ большое значеніе въ эпоху Реставраціи. Шатобріанъ выяснялъ его важность въ своей *Monarchie selon la Charte*: «Палаты, писалъ онъ, имѣютъ право обращаться съ какими имъ угодно вопросами къ министрамъ. Ми-

[1]) См. т. I, стр. 293.

[2]) Todd, *Parliamentary gouvernment*, т II, гл. IV, n° II.

[3]) См. т. I, стр. 292.

нистры всегда обязаны дать отвѣтъ, обязаны явиться въ палаты, если послѣднія захотятъ этого. Министры не обязаны во что бы то ни стало давать требуемыя отъ нихъ объясненія; они могутъ отказать въ нихъ, но мотивировавъ свой отказъ государственными соображеніями, которыя должны быть въ свое время сообщены палатамъ... Впрочемъ палаты никогда не должны вмѣшиваться въ администрацію, никогда не должны предлагать неудобныхъ и опасныхъ вопросовъ; онѣ никогда не должны ставить министровъ въ неловкое положеніе, если только министры не перестанутъ быть тѣмъ, чѣмъ имъ слѣдуетъ быть, т. е. повелителями палатъ *по существу* и ихъ слугами *по формѣ* [1]). При Іюльской Монархіи, обычай вопросовъ удержался и развился вмѣстѣ съ установленіемъ парламентскаго образа правленія; то же было и при конституціи 1848 г. Исчезнувъ изъ палатъ въ 1852 г., когда министры снова потеряли доступъ въ парламентъ, онъ былъ возстановленъ только съ полнымъ возстановленіемъ парламентскаго образа правленія, такъ какъ въ 1867 году было признано лишь право интерпелляцій въ настоящемъ значеніи этого слова.

По обычаю французскаго парламента, вопросъ ставится министру только въ такомъ случаѣ, если послѣдній, предварительно извѣщеннымъ объ этомъ, соглашается отвѣтить на него [2]). Вопросъ можетъ повести лишь къ діалогу между вопрошающимъ и министромъ, и самъ по себѣ никогда не можетъ перейти въ пренія. Изъ членовъ собранія могутъ требовать слова при этомъ лишь депутатъ или сенаторъ, предложившіе вопросъ, и только дважды. За объясненіями, данными министромъ, не слѣдуетъ никакого вотума палаты.

II.

Совсѣмъ другое представляетъ собою интерпелляція, въ формѣ

[1]) *De la Monarchie selon la Charte*, гл. XV.—Шатобріанъ признаетъ это право за обѣими палатами; но онъ придаетъ однако особую важность вопросамъ, поставленнымъ въ палатѣ депутатовъ. Дѣйствительно, трактующая объ этомъ глава носитъ такое заглавіе: *О палатѣ депутатовъ и ея отношеніяхъ къ министрамъ*. Въ началѣ этой главы онъ пишетъ: „Необходимо прежде всего, чтобы она умѣла заставить уважать себя. *Она* не должна допускать, чтобы министры установили въ принципѣ свою независимость отъ *палаты*, чтобы они не считали себя обязанными являться по требованію послѣднихъ. Въ Англіи къ министрамъ обращаются съ вопросами не только по поводу биллей, но также и по поводу административныхъ актовъ, назначенія должностныхъ лицъ и даже газетныхъ новостей".

[2]) Регламентъ сената формально высказывается въ этомъ смыслѣ (ст. 80).

которой во Франціи чаще всего ставится вопросъ о политической отвѣтственности министровъ [1]). Это не что иное, какъ требованіе, заявленное отъ лица одного или нѣсколькихъ членовъ собранія,— открыть пренія по вопросу объ общей политикѣ министерства или поводу какого-либо отдѣльнаго акта одного изъ министровъ. Въ этомъ случаѣ рѣчь идетъ объ общихъ преніяхъ, въ которыхъ могутъ принять участіе всѣ члены собранія. Разъ сдѣланная интерпелляція становится какъ бы безличной, и регламенты обѣихъ палатъ допускаютъ, что даже въ томъ случаѣ, если авторъ интерпелляціи отступится отъ нея, она можетъ быть снова поставлена кѣмъ либо изъ членовъ собранія. Допускается также, что можетъ быть заявлено требованіе объ обращеніи простого вопроса въ интерпелляцію; но, въ случаѣ протеста съ чьей-либо стороны, это можетъ быть сдѣлано лишь съ согласія палаты, которая можетъ отказать въ немъ [2]).

Интерпелляція имѣетъ свою санкцію, такъ какъ она заканчивается вотумомъ собранія въ формѣ перехода къ *очередному порядку*. Смыслъ этого традиціоннаго выраженія тотъ, что палата, считая пренія вызванныя интерпелляціей, исчерпанными, заявляетъ своимъ вотумомъ, что она переходитъ къ разсмотрѣнію другихъ вопросовъ, стоящихъ на очереди въ данный день. Такого рода заявленіе можетъ быть *простымъ* или сопровождаться различными соображеніями; въ послѣднемъ случаѣ переходъ къ очередному порядку называется *мотивированнымъ*. Въ мотивированномъ переходѣ къ очереднымъ дѣламъ всегда ясно указывается, пользуется-ли министерство или тотъ или иной отдѣльный министръ одобреніемъ и довѣріемъ палаты. Простой переходъ къ очередному порядку получаетъ то или иное значеніе въ зависимости отъ того, соглашается-ли или не соглашается на него правительство.

Порядокъ, въ какомъ происходятъ интерпелляціи, въ силу самой ихъ важности, долженъ быть точно указанъ въ регламентахъ обѣихъ палатъ. Вотъ какія правила установлены нынѣ дѣйствующими регламентами: требованіе должно быть формулировано письменно съ краткимъ обозначеніемъ предмета интерпелляціи и передано президенту палаты. Палата, безъ преній по существу вопроса, назначаетъ время

---

[1]) См. выше, стр. 16.

[2]) Палата депутатовъ, засѣданіе 16 марта 1895 г. (*Journal officiel* отъ 17 марта, *Débats parlementaires*, стр. 969): *Президентъ*: „Я обращаюсь къ палатѣ, чтобы узнать, желаетъ-ли она превращенія вопроса въ интерпелляцію. Палата рѣшаетъ, что вопросъ не долженъ быть превращенъ въ интерпелляцію.

для обсужденія интерпелляціи; если послѣдняя касается иностранной политики, это время можетъ быть назначено произвольно; но если интерпелляція касается внутренней политики, ея обсужденіе не можетъ быть отложено болѣе, чѣмъ на мѣсяцъ. Этимъ имѣлось въ виду оградить право интерпелляцій, въ пользу меньшинства собранія, отъ своего рода косвенной конфискаціи его большинствомъ. Но когда рѣчь идетъ объ иностранной политикѣ, на первое мѣсто выдвигается то соображеніе, что интересы страны могутъ требовать недопущенія неблагоразумныхъ и несвоевременныхъ преній по вопросамъ этого рода. Мотивированные переходы къ очередному порядку, которыми заканчиваются пренія, вызванныя интерпелляціями, должны быть редактированы письменно и переданы президенту, который прочитываетъ ихъ палатѣ.

Въ практикѣ французскаго парламента право интерпелляцій получило очень важное значеніе. Его считаютъ «квинтъ-эссенціей парламентаризма» [1]). Многіе даже признаютъ его, повидимому, личнымъ правомъ каждаго члена собранія, такъ какъ регламенты палатъ не требуютъ, чтобы заявленіе объ интерпелляціи было подписано многими депутатами или сенаторами. Но на это можно смотрѣть, какъ на преувеличеніе. Право требовать обсужденія въ тайномъ комитетѣ не составляетъ во Франціи индивидуальнаго права [2]); необходимо, чтобы это требованіе было поддержано извѣстнымъ числомъ членовъ; подобное же ограниченіе было бы совершенно понятно въ примѣненіи къ осуществленію столь опаснаго права интерпелляціи.

Можетъ-ли министръ, къ которому обращена интерпелляція, отклонить ее, отказаться отвѣтить на нее, какъ онъ можетъ отказаться отвѣчать на простой вопросъ, предложенный ему? Я думаю, что можетъ, и бывали примѣры такого рода [3]). Но несомнѣнно, что

---

[1]) Гобле въ засѣданіи палаты депутатовъ 1-го мая 1894 года *Journal officiel* отъ 2 мая, *Débats parlementaires*, стр. 689).

[2]) См. выше, стр. 291.

[3]) Въ засѣданіи палаты депутатовъ 1-го іюля 1895 г. было заявлено объ одной интерпелляціи, но вотъ что отвѣтилъ на это президентъ совѣта (*Journal officiel* отъ 2 іюля, *Débats parlementaires*, стр. 1929): „Эта интерпелляція касается иностранной политики. Кромѣ того, я обращаю вниманіе, что, даже съ точки зрѣнія конституціи, мнѣ кажется, что я не имѣю права принять подобной интерпелляціи, такъ какъ въ ней рѣчь идетъ о томъ, имѣетъ ли право правительство заключить извѣстный трактатъ. Мы не обязаны заранѣе давать отчета о намѣреніяхъ правительства. Вслѣдствіе этого я прошу палату не назначать времени для обсужденія этой интерпелляціи". На этомъ и остановилось дѣло.

авторъ интерпелляціи могъ-бы тогда внести проектъ резолюціи съ порицаніемъ министра за его отказъ, а палата постановила-бы свое рѣшеніе.

Такимъ образомъ понимаемая и регламентированная интерпелляція — продуктъ французскаго парламентаризма. Англичане не отличаютъ интерпелляціи отъ вопроса или, лучше сказать, хотя они и употребляютъ выраженіе *интерпелляція* [1]), но у нихъ, даже въ палатѣ Общинъ, извѣстны лишь вопросы во французскомъ смыслѣ этого слова. Регламентъ палаты Общинъ не позволяетъ даже возбуждать преній по поводу заявленій, сдѣланныхъ опрошеннымъ министромъ [2]), или заканчивать эти пренія какимъ либо вотумомъ. Такимъ образомъ англійская палата не выражаетъ своего недовѣрія къ кабинету въ формѣ перехода къ очереднымъ дѣламъ, которымъ заканчивались-бы интерпелляціи. Вообще говоря, она принимаетъ рѣшенія по отношенію къ кабинету, вотируя или отвергая какія-либо важныя мѣры, предложенныя послѣднимъ. Но ея члены могутъ вносить прямыя предложенія съ выраженіемъ порицанія кабинету, и палата можетъ вотировать ихъ—или включая въ отвѣтный адресъ на тронную рѣчь, прочитываемую вначалѣ каждой сессіи, или-же въ формѣ отдѣльнаго и самостоятельнаго предложенія.

Во Франціи, когда въ ней установился въ эпоху реставраціи парламентскій образъ правленія, сначала также были въ употребленіи лишь простые вопросы, и слово *интерпелляція* считалось не болѣе какъ ихъ синонимомъ [3]). Но съ первыхъ же дней Іюльскаго прави-

---

[1]) Todd, ***Parliamentary government***, т. II, гл. IV, п° 2, письмо *e*; но этого термина не встрѣчается въ ***Parliamentary practice*** Эрскина Мая

[2]) Todd, *цитир. соч.* Однако въ англійской парламентской практикѣ имѣются косвенныя средства для превращенія простого вопроса въ настоящую интерпелляцію, а также для того, чтобы закончить пренія вотумомъ. Вотъ одно изъ нихъ, къ которому прибѣгли въ засѣданіи палаты Общинъ 16 марта 1896 г. (*Standard* отъ 17 марта, стр. 2 и 3), По поводу вопроса, касавшагося иностранной политики (дѣлъ въ Египтѣ), оппозиція, въ лицѣ своего лидера, заявила желаніе возбудить общія пренія. Бальфуръ указалъ, что для этого были два пути: предложить отсрочить сессію палаты или ждать обсужденія бюджета. Тогда Лабушеръ внесъ предложеніе объ отсрочкѣ сессіи палаты „съ цѣлью обсужденія опредѣленнаго и неотложнаго вопроса, касающагося общественныхъ дѣлъ“. Пренія, вызванная этимъ предложеніемъ, сдѣлали возможнымъ обсужденіе политическаго вопроса. Затѣмъ предложеніе было подвергнуто голосованію и отвергнуто большинствомъ палаты.

[3]) Chateaubriand, *De la Monarchie Selon la Charte*. гл. XV; „Какимъ путемъ палаты могутъ заставить выслушать себя? Если министръ отка-

тельства начали входить въ употребленіе настоящія интерпелляціи, хотя еще не всегда заканчивавшіяся вотумомъ о переходѣ къ очередному порядку [1]). Оружіе было готово, но имъ пользовались гораздо рѣже, чѣмъ въ настоящее время. Дѣйствительно, тогда борьба между партіями происходила главнымъ образомъ въ началѣ каждой сессіи, при обсужденіи отвѣтнаго адреса, по поводу поправокъ, которыя стремилась внести въ него оппозиція. Это имѣло то преимущество, что положеніе кабинета, одержавшаго побѣду во время преній объ адрессѣ, было почти обезпечено на всю остальную часть сессіи. Можно указать также, что Росси въ своемъ *Курсѣ Конституціоннаго Права* относился, повидимому, къ интерпелляціямъ, какъ къ простымъ вопросамъ [2]). При конституціи 1848 г., какъ мы уже видѣли, были въ ходу интерпелляціи въ ихъ настоящемъ значеніи [3]). При Второй Имперіи, послѣ періода полнаго отсутствія парламентскаго контроля, прежде всего возобновились пренія по поводу отвѣтнаго адресса. Въ 1867 г. эти пренія были уничтожены и замѣнены правомъ интерпелляцій, но въ достаточной степени ограниченнымъ. Не только его санкція была сведена къ простому переходу къ очереднымъ дѣламъ или передачѣ вопроса на разсмотрѣніе правительства [4]), но и самое требованіе интерпелляціи должно было

жется отвѣчать, то изъ ихъ *интерпелляціи* ничего не выйдетъ; онѣ унизятъ свое достоинство и покажутся смѣшными, какъ всякій во Франціи, кто сдѣлаетъ ложный шагъ". Это мѣсто слѣдуетъ непосредственно за цитатой, приведенной нами въ примѣчаніи на стр. 348.

[1]) Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, т. II, стр. 192, 193, 282 и слѣд., 296, 297· т. IV. стр. 483.

[2]) Томъ IV (2-е изд.), стр. 149: „Порядокъ интерпелляцій во Франціи почти тотъ же, что и въ Англіи. Если дѣло серьезно, ораторъ, желающій воспользоваться правомъ интерпелляціи, проситъ у палаты разрѣшенія сдѣлать ее. Назначается день; членъ собранія излагаетъ тогда предметъ своей *интерпелляціи*. Какова же въ такомъ случаѣ обязанность кабинета? Вынужденъ-ли онъ дать объясненія? Нѣтъ. Онъ совершенно свободенъ и можетъ отвѣтить или не отвѣтить. И въ этомъ нѣтъ ничего страннаго. Въ тотъ день, когда будетъ установлено, что кабинетъ обязанъ отвѣчать на всѣ вопросы, съ которыми къ нему могутъ обратиться, раздѣленіе властей будетъ уничтожено. Итакъ министръ можетъ отвѣчать и не отвѣчать. Если онъ съумѣетъ мотивировать свой отказъ уважительными причинами, палата вѣроятно удовлетворится ими; въ противномъ случаѣ она можетъ прибѣгнуть къ *ultima ratio* всѣхъ палатъ, т. е. отказать ему въ своемъ содѣйствіи".

[3]) См. т. I, стр. 130.

[4]) См. выше, стр. 347.

«быть внесено или подписано не менѣе чѣмъ пятью членами палаты», и непремѣнно передано на обсужденіе всѣхъ бюро собранія. Послѣднее могло принять интерпелляцію и назначить для нея день только въ томъ случаѣ, если въ сенатѣ два бюро, а въ законодательномъ корпусѣ — четыре высказали «мнѣніе, что интерпелляція могла имѣть мѣсто» [1]).

Въ концѣ Второй Имперіи, французскіе публицисты повидимому не отдавали себѣ яснаго отчета въ значеніи права интерпелляцій и связанныхъ съ нимъ опасностяхъ. Прево-Парадоль требовалъ только, чтобы «интерпелляціи регулировались тѣми же обычаями, какими руководились наши свободныя собранія до 1852 г.» [2]). Герцогъ Брольи, хотя указывалъ на опасности интерпелляцій, настаивалъ на томъ, чтобы ими были замѣнены простые вопросы [3]).

Интерпелляція, въ томъ видѣ, въ какомъ она практикуется во Франціи, повидимому подчинена точной и строгой регламентаціи; но это очень опасное орудіе. Не встрѣчая въ настоящее время почти никакихъ препятствій и ограниченій, безчисленныя интерпелляціи часто заставляютъ парламентъ тратить время на безполезныя и вызывающія раздраженіе пренія. Безпрестанно тревожимые министры не имѣютъ достаточнаго досуга, чтобы обдумывать важные проекты, которые они обязаны представлять палатамъ. Но особенно опасны интерпелляціи въ палатѣ депутатовъ, гдѣ онѣ часто могутъ повлечь за собою неожиданное паденіе кабинета. Дѣйствительно, какъ часто страстныя пренія заканчиваются тамъ вотумомъ формулы перехода къ очередному порядку, импровизованной въ самомъ разгарѣ преній, и какъ жалѣетъ иногда на другой же день часть вотировавшихъ, что содѣйствовала съ своей стороны уже непоправимому результату! Предлагались различныя мѣры для устраненія этихъ неудобствъ. Одна изъ нихъ легко могла бы быть принята, но врядъ ли оказалось бы дѣйствительной: эта мѣра, какъ я уже упоминалъ [4]), за-

[1]) Декретъ 19 января 1867 г., ст. 3 и 4.

[2]) *La France nouvelle*, кн. II, гл. III, стр. 103.

[3]) *Vues sur le gouvernement de la France*, гл. VIII, ст, 305: „Право интерпелляцій, этотъ второй поводъ къ безпорядкамъ и уклоненіямъ второну, должно быть также регулировано. Министры должны подвергаться интерпелляціи лишь съ разрѣшенія палаты, которая, соглашаясь на нее, назначаетъ для нея день и часъ по соглашенію съ министромъ. *Всякая интерпелляція должна заканчиваться какимъ нибудь формальнымъ предложеніемъ*, которое входитъ въ кругъ вопросовъ, подвѣдомственныхъ палатамъ и можетъ быть подвергнуто голосованію".

[4]) См. выше, стр. 350.

ключается въ требованіи извѣстнаго числа подписей, безъ которыхъ никакое заявленіе объ интерпелляціи не могло бы быть принимаемо во вниманіе. Нѣкоторыми предлагалось даже частичное возстановленіе системы 1867 г. [1]); но эта мѣра представляется трудно осуществимой. Въ палату депутатовъ было внесено болѣе скромное предложеніе, воспроизводящее тотъ порядокъ, какой принятъ въ Англіи по отношенію къ вопросамъ: оно заключается въ томъ, чтобы, въ видѣ общаго правила, допускать обсужденіе интерпелляцій лишь въ теченіе одного дня въ недѣлю [2]); но и это предложеніе не было принято. Наконецъ для устраненія неудобствъ, вызываемыхъ интерпелляціями, столь опасными для устойчивости министерствъ, палатѣ депутатовъ совѣтовали пользоваться постановленіемъ ея регламента, позволяющаго ей передавать на обсужденіе бюро тѣ мотивированные переходы къ очереднымъ дѣламъ, которые вносятся во время засѣданія [3]).

---

[1]) Jules Simon, *Le régime parlementaire en 1894* (*Revue politique et parlementaire*, іюль 1894 г., стр. 17): „Когда Имперія возстановила право интерпелляцій, она поставила условіемъ чтобы относительно нихъ было спрашиваемо предварительно мнѣніе всѣхъ бюро и чтобы интерпеллаторъ получилъ сначала согласіе четырехъ бюро въ палатѣ и двухъ въ сенатѣ. Въ этой мѣрѣ были хорошія стороны и къ ней можно было бы вернуться".

[2]) Засѣданіе 1 мая 1894 г. (*Journal officiel* отъ 2 мая; *Débats parlementaires*, палата депутатовъ, стр. 679), предложеніе Фландэна: „Засѣданія, происходящія по понедѣльникамъ, вторникамъ и субботамъ будутъ посвящены исключительно законодательнымъ работамъ. Кромѣ случаевъ крайней неотложности, констатируемой безъ преній абсолютнымъ большинствомъ всѣхъ членовъ палаты депутатовъ, интерпелляція, обращенныя къ правительству, должны обсуждаться только по четвергамъ".

[3]) André Lebon, *La reforme parlementaire* (*Revue politique et parlementaire*, ноябрь 1894 г., стр. 242): „Дѣйствующій нынѣ регламентъ, какъ онъ ни неполонъ и несовершененъ въ другихъ отношеніяхъ, указываетъ однако путь, какимъ могло бы быть обойдено это неудобство. „Палата, гласитъ его ст. 44, можетъ рѣшить, что она желаетъ передать на разсмотрѣніе бюро мотивированные переходы къ очередному порядку... Послѣ доклада Комиссіи, она принимаетъ рѣшеніе, въ порядкѣ, установленномъ для дѣлъ, не терпящихъ отлагательства". Это единственный случай, когда эти знаменитые бюро могли бы оказаться дѣйствительно полезными, противодѣйствуя искусственнымъ теченіямъ, вызваннымъ во время засѣданія страстными преніями, и давая возможность депутатамъ произнесть обдуманное рѣшеніе, относительно значенія котораго они не могли-бы ошибиться и каждое слово котораго было бы достаточно взвѣшено, чтобы явиться не случайнымъ и поверхностнымъ заявленіемъ съ ихъ стороны, а выраженіемъ ихъ дѣйствительнаго желанія".

III.

Каждая изъ палатъ, независимо отъ другой, можетъ повелѣть, чтобы отъ ея имени было произведено слѣдствіе, по тому или иному вопросу, комиссіей, которую она избираетъ изъ среды своихъ членовъ. Предметомъ слѣдствія можетъ быть отдѣльный фактъ или совокупность извѣстныхъ фактовъ: важное политическое событіе, злоупотребленіе администраціи, состояніе земледѣлія, торговли или промышленности въ данное время. Чаще всего такого рода слѣдствія вызываются выборами, правильность которыхъ оспаривается. Практика *парламентскихъ слѣдствій* заимствовано у Англіи, гдѣ къ нимъ стали прибѣгать впервые не позже 1689 г. [1]). Во Франціи она установилась довольно поздно, вмѣстѣ съ парламентскимъ образомъ правленія. Правда, первыя законодательныя собранія революціонной эпохи, Учредительное, Законодательное и Конвентъ, производили черезъ особыя комиссіи своего рода непрерывное слѣдствіе надъ различными отраслями администраціи [2]); но это было исключительное и ненормальное положеніе вещей. Конституція III года республики, желавшая противодѣйствовать подобнымъ тенденціямъ и вполнѣ отдѣлить законодательную власть отъ исполнительной, не допускала парламентскихъ слѣдствій [3]); легко понять также, что о нихъ не могло быть рѣчи при дѣйствіи конституціи VIII года республики и во времена Первой Имперіи. Ихъ не было также и въ эпоху реставраціи; они возникли впервые во Франціи лишь при Іюльскомъ правительствѣ. Хотя ихъ не разрѣшалъ никакой законодательный текстъ, но они вошли въ практику въ силу общихъ принциповъ и подъ вліяніемъ примѣра Англіи. «Я вовсе не признаю вторженіемъ въ сферу

---

1) Anson, *Law and custom*, т. II, стр. 316.

2) Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, n⁰ 1564 и слѣд.

3) Конституція III года республики, ст. 45: „Законодательный корпусъ ни въ какомъ случаѣ не имѣетъ права поручить одному или нѣсколькимъ изъ своихъ членовъ, ни кому бы то ни было выполненіе какой-либо изъ функцій, возложенныхъ на него настоящей конституціей“.— Ст. 67: „Ни тотъ, ни другой изъ этихъ Совѣтовъ не можетъ учредить въ своей средѣ никакого постояннаго комитета; но каждый изъ Совѣтовъ имѣетъ право, когда данный вопросъ потребуетъ по его мнѣнію предварительнаго изученія, назначить изъ среды своихъ членовъ особую комиссію, кругъ дѣйствій которой долженъ быть ограниченъ исключительно предметомъ, вызвавшимъ ея назначеніе. Эта комиссія распускается немедленно же послѣ того какъ Совѣтъ постановитъ рѣшеніе по вопросу, изученіе котораго было поручено ей“.

исполнительной власти, говоритъ Гелло, слѣдствія, которое можетъ быть назначено одною изъ палатъ съ цѣлію собранія матерьяловъ по обсуждаемому ею вопросу. Такое слѣдствіе вполнѣ законно при томъ условіи, чтобы актъ, съ которымъ оно связано, подлежалъ вѣдѣнію палаты. Право собирать необходимыя свѣдѣнія присуще всякой власти, которой приходится совѣщаться, вотировать и принимать рѣшенія и которая въ силу этого самого нуждается въ томъ, чтобы знать истину. Эта цѣль плохо достигалась-бы еслибы слѣдствіе велось не тою властью, которая нуждается въ свѣдѣніяхъ, а черезъ чье-либо посредство. Только самъ судья можетъ руководить слѣдствіемъ. Особенно нелѣпо было-бы еслибы онъ поручилъ это дѣло той власти, которая состоитъ подъ его контролемъ и съ которою онъ можетъ вести борьбу. Неудивительно поэтому, что палата депутатовъ установила въ принципѣ право производить слѣдствія въ двухъ достопамятныхъ случаяхъ: по поводу табачнаго закона и провѣрки полномочій ея членовъ. Англійскій парламентъ безъ всякихъ затрудненій признаетъ это право, а что еще важнѣе — оно согласно съ природою вещей» [1]). Трудно было бы лучше изложить дѣло. Дѣйствительно, право парламентскихъ слѣдствій вытекаетъ изъ основныхъ принциповъ, изъ общаго права палатъ издавать самопроизвольно законы и контролировать дѣйствія министровъ. Чтобы осуществлять съ пользою это право, палаты должны имѣть возможность собирать свѣдѣнія и собирать ихъ, какъ онѣ сами признаютъ за лучшее. Существуетъ однако одно серьезное возраженіе, а именно: не противорѣчитъ-ли такой порядокъ принципу раздѣленія властей? Открывая слѣдствія по поводу дѣйствій администраціи или такихъ фактовъ, которые могутъ подать поводъ къ вмѣшательству суда, не совершаетъ-ли палата вторженія въ область исполнительной или судебной власти? Отвѣтъ на это однако очень простъ и сущность его мы находимъ у Гелло. Не происходитъ ни какого вторженія, если палата, назначающая слѣдствіе, не намѣревается стать на мѣсто той или другой изъ этихъ властей, кассировать или пересматривать ихъ рѣшенія. Парламентское слѣдствіе можетъ законно привести только къ двумъ результатамъ: [2]) или палата возьметъ на себя починъ въ изготовленіи новаго закона, если она констатируетъ, что прежнее законодательство недостаточно или дурно; или же она призоветъ къ

---

[1]) Hello, *Du régime constitutionnel*, 3-е изд., т. II, стр. 118, 119.

[2]) Если не имѣть въ виду парламентскихъ слѣдствій по поводу выборовъ, о чемъ будетъ сказано ниже.

ответственности министровъ за ошибки или злоупотребленія, которыя будутъ обнаружены слѣдствіемъ. Но на этой почвѣ права палатъ неотъемлемы, съ тою впрочемъ оговоркою, что по нашему мнѣнію только одна палата депутатовъ можетъ ставить вопросъ о политической и судебной отвѣтственности министровъ; сенатъ же можетъ оказывать на нихъ прямое воздѣйствіе, лишь опираясь на такъ называемую *нравственную отвѣтственность* министровъ [1]).

Вполнѣ естественно, что право парламентскаго слѣдствія исчезло въ 1852 г., одновременно съ правомъ парламентской иниціативы и министерской отвѣтственностью,—чтобы снова появиться одновременно съ ними въ концѣ Второй Имперіи. При дѣйствіи настоящей конституціи это право безспорно.

Но осуществленіе этого права, не будучи во Франціи регламентировано закономъ, какъ оно регламентировано въ другихъ странахъ, вызываетъ нѣкоторыя затрудненія юридическаго свойства. Имѣютъ-ли, напримѣръ, право члены слѣдственной комиссіи, избранные палатою, требовать предъявленія имъ письменныхъ документовъ, находящихся въ рукахъ административныхъ или судебныхъ властей? Я не думаю этого, такъ какъ, въ силу принципа раздѣленія властей, сама палата ни въ какомъ случаѣ не могла-бы чего-либо приказать представителямъ администраціи или суда. Но министръ соотвѣтствующаго вѣдомства можетъ сдѣлать распоряженіе, чтобы требуемые документы были предъявлены членамъ слѣдственной комиссіи, если только такое распоряженіе не нарушаетъ закона; такъ именно это и происходило нѣсколько разъ на практикѣ. Съ другой стороны, имѣютъ-ли право члены слѣдственной комиссіи вызывать въ качествѣ свидѣтелей гражданъ и допрашивать ихъ подъ присягой;—а вызываемыя лица обязаны ли являться въ комиссію и давать свои показанія въ тѣхъ же условіяхъ, какъ и свидѣтели, вызываемые судомъ, т. е. подвергаясь въ извѣстныхъ случаяхъ тѣмъ же наказаніямъ и пользуясь тѣми же привилегіями? Въ принципѣ, я не допуская этого, такъ какъ, устанавливая правила для свидѣтелей, законъ имѣлъ въ виду лишь отправленіе правосудія;

---

[1]) Hello, *Du régime constitutionnel*, 3-е изд., т. II, стр. 228 (онъ требуетъ точнаго закона относительно отвѣтственности министровъ, обѣщаннаго статьею 69 Хартіи 1830 г.): „Не предлагайте мнѣ, какъ серьезное удовлетвореніе, нравственной отвѣтственности министровъ“.—Luigi Palma, *Corso di diritto costituzionale* т. II, стр. 491: „Что касается отвѣтственности министровъ, то она бываетъ нравственной, политической, уголовной и гражданской.

между тѣмъ ни палата, ни ея комиссія не осуществляютъ судебной власти; онѣ просто собираютъ свѣдѣнія и матеріалы, какіе имъ могутъ быть доставлены добровольно гражданами. Однако въ одномъ случаѣ я допускаю противоположную точку зрѣнія, а именно—когда та или другая палата назначаетъ парламентское слѣдствіе по поводу выборовъ, правильность которыхъ оспаривается, и ранѣе, чѣмъ она произнесла свое рѣшеніе. Тогда палата дѣйствительно играетъ роль трибунала. Въ этомъ случаѣ разсматривается настоящее спорное дѣло, въ доказательство чего можно сослаться на тотъ фактъ, что въ нѣкоторыхъ странахъ рѣшеніе его предоставляется судебной власти [1]). Поэтому я допускаю въ такихъ случаяхъ примѣненіе основныхъ правилъ, которымъ подчиняются свидѣтели, вызываемые судомъ [2]). Можно однако замѣтить, что въ Англіи, въ теченіе очень долгаго времени, парламентскія слѣдственныя комиссіи не имѣли права допрашивать свидѣтелей подъ присягой. Чтобы доставить имъ это право, потребовался особый законъ. Онѣ получили его сначала, въ 1770 г., только для слѣдствій по поводу спорныхъ выборовъ; затѣмъ, уже въ царствованіе королевы Викторіи, это право было распространено на всѣ остальные случаи [3]).

Достаточно-ли было бы одного постановленія палаты, чтобы предоставить ея слѣдственнымъ комиссіямъ тѣ полномочія принудительнаго характера, которыхъ, какъ мы только что видѣли, онѣ не имѣютъ? Этого никакъ нельзя допустить, какъ какъ ограниченный характеръ полномочій этихъ слѣдственныхъ комиссій объясняется не чѣмъ инымъ, какъ соотвѣтствующей недостаточностью полномо-

---

[1]) См. выше, стр. 273, 274.

[2]) Прево-Парадоль, *Новая Франція*, кн. II, гл. III, стр. 91: „Когда палата, принимая во вниманія протесты, вызванные какими-либо выборами, приказываетъ произвесть слѣдствіе и назначаетъ комиссію, послѣдняя должна засѣдать при открытыхъ дверяхъ въ главномъ административномъ пунктѣ того округа, гдѣ происходили выборы, и вести слѣдствіе съ соблюденіемъ всѣхъ формъ, установленныхъ для судебныхъ преній... онѣ должны быть соблюдаемы во всѣхъ случаяхъ, когда требуется точно установить фактъ, прежде чѣмъ придти къ парламентскому рѣшенію или примѣненію уголовнаго закона".—Однако бордосскій судъ, въ двухъ своихъ постановленіяхъ отъ 26 іюля 1878 г., отказался признать юридическій характеръ за показаніями лицъ, допрошенныхъ парламентской слѣдственной комиссіей по одному дѣлу о законодательныхъ выборахъ. Эти постановленія можно найти въ сборникѣ Sirey (79, 2, 225) съ примѣчаніями къ нимъ Лаббе.

[3]) 34 и 35 Викторія, с. 83;—Anson, *Law and custom*, т. I[1], стр. 316.

чій самой палаты, которая ихъ назначаетъ. Для этого потребовался бы особый законъ, какъ это уже было очень ясно высказано Гелло: «При настоящемъ раздѣленіи нашихъ властей, каждая изъ палатъ составляетъ только часть цѣлаго и не заключаетъ въ себѣ всѣхъ элементовъ политической власти. Принимаемыя ею резолюціи подлежатъ обязательному выполненію только въ сферѣ дѣйствія ея собственной полиціи; внѣ этой сферы ихъ дѣйствіе не распространяется ни на лицъ, ни на неодушевленные предметы; она не имѣетъ права ни вызвать свидѣтеля, ни допросить его, ни констатировать факта. Необходимъ законъ, чтобы установить извѣстный порядокъ выполненія ея резолюцій...., и этотъ законъ, необходимый для осуществленія права парламентскаго слѣдствія можетъ и долженъ быть изданъ» [1]). Но до сихъ поръ его еще не издано.

§ 4.—Постановленія палатъ, носящія административный характеръ.

Мы уже видѣли [2]), что палаты часто бываютъ призваны принимать, въ формѣ закона, рѣшенія, имѣющія правительственный или административный характеръ. Правительственными актами такого рода могутъ быть названы: объявленіе войны, одобреніе извѣстныхъ трактатовъ, пріобрѣтеніе, уступка или обмѣнъ территорій, провозглашеніе осаднаго положенія [3]). Законъ нерѣдко призываетъ также палаты издавать постановленія административнаго характера и по частнымъ вопросамъ, иногда касающимся даже не всей страны, а только одного или нѣсколькихъ административныхъ округовъ. Таковы законы, называемые *lois d'affaires* или *lois d'intérêt loca* . Главная причина, оправдывающая подобное вмѣшательство палатъ, заключается въ важности самыхъ вопросовъ, иногда касающихся прямо или косвенно государственныхъ финансовъ; вслѣдствіе этого считается невозможнымъ предоставить рѣшеніе ихъ исполнительной власти. Такъ, напримѣръ, для отчужденія какой-либо собственности, вызваннаго потребностями государства, необходимо прежде всего, чтобы это отчужденіе было признано общественно-полезнымъ; признаніе же этой полезности часто дѣлается въ формѣ закона. Точно также, въ из-

---

[1]) Hello, *Du régime constitutionnel*, 3-е изд., т. I, стр. 119.

[2]) См. выше, стр. 311.

[3]) См. выше, стр. 133 и слѣд.; стр. 157.

вѣстныхъ случаяхъ, займы, совершаемые департаментами или общинами, должны быть разрѣшены закономъ. Наконецъ, я напомню, что, согласно ст. 35, 36 закона 10 августа 1871 г., Національному Собранію принадлежали нѣкоторыя права высшей административной власти въ случаяхъ, еслибы президентомъ республики было объявлено распущеніе генеральнаго совѣта. Эти права, повидимому должны были перейти къ обѣимъ палатамъ, созданнымъ конституціей 1875 г., для совмѣстнаго осуществленія ихъ. Но болѣе подробное разсмотрѣніе всѣхъ этихъ вопросовъ читатель найдетъ въ трактатахъ по административному праву. Здѣсь же я могу только упомянуть о нихъ.

ГЛАВА VI.

Верховный Судъ.

Хотя учредительные законы 1875 г. не касаются организаціи судебной власти, но ими учрежденъ особый трибуналъ, называемый *Верховнымъ Судомъ (Haute-Cour de justice)*. Правда, это судебное учрежденіе носитъ явно-политическій характеръ, такъ какъ функціи его выполняетъ одна изъ законодательныхъ палатъ, а именно—сенатъ. Онъ призванъ, если въ этомъ представится надобность, судить президента республики, министровъ и простыхъ гражданъ, обвиненныхъ въ посягательствѣ на безопасность государства. Впрочемъ конституція 1875 г. не слѣдовала въ этомъ случаѣ какому-либо новому пути, а руководилась традиціями.

I.

Учрежденіе особаго верховнаго трибунала[1]), вѣдѣнію котораго подлежатъ извѣстныя политическія преступленія, немедленно же вызываетъ весьма серьезное возраженіе. Развѣ оно не противорѣчитъ одному изъ основныхъ принциповъ, провозглашенныхъ французской революціей,—принципу, устанавливающему равенство гражданъ передъ судомъ? Но это противорѣчіе несомнѣнно только кажущееся,

---

[1]) См. по этому вопросу A. E. Lair, *Des Hautes-Cour politique en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Prèsident de la république et des ministres*, Paris, 1889.

такъ какъ тѣ самыя конституціи, въ которыя вписано то правило, что «всякій долженъ быть судимъ своими естественными судьями [1])», учреждали въ то же время верховные трибуналы [2]). Дѣло въ томъ, что конституціи, о которыхъ идетъ рѣчь, устраняли лишь такіе исключительные трибуналы, которые учреждались для суда надъ опредѣленнымъ лицомъ, обвинявшемся въ опредѣленномъ преступленіи, какъ это случалось въ старой Франціи когда роль судей исполняли иногда особые комиссары (*les jugement par commissaires*) [3]). Но равенство передъ судомъ нисколько не нарушается, если законъ заранѣе устанавливаетъ для извѣстныхъ преступленій или проступковъ особые трибуналы, когда для этого существуютъ достаточныя причины и если при этомъ вполнѣ обезпечена свобода защиты. Въ основу особыхъ трибуналовъ, учрежденныхъ для военныхъ и моряковъ французскимъ военнымъ кодексомъ, положенъ тотъ же принципъ равенства передъ судомъ [4]). Но полезность и даже необходимость верховныхъ политическихъ трибуналовъ засвидѣтельствована тѣмъ фактомъ, что мы ихъ находимъ во всѣхъ новѣйшихъ конституціяхъ какъ во Франціи, такъ и въ другихъ странахъ. Они составляютъ часть общаго государственнаго права и представляютъ многочисленныя и несомнѣнныя выгоды.

Прежде всего они учреждаются въ интересахъ государства. Когда политическія преступленія, о которыхъ идетъ рѣчь, представляютъ собою, какъ это часто случается, еще только попытки и когда авторы ихъ еще продолжаютъ борьбу и не могутъ считаться побѣжденными, тогда можно опасаться, что обыкновенные судьи не проявятъ по отношенію къ нимъ достаточной смѣлости и рѣшительности.

---

[1]) Напр., конституція 1791 г., тит. III, гл. V. ст. 4; Хартія 1814 г., ст. 62; Хартія 1830 г., ст. 53, 54,

[2]) Однако конституція 1793 г. не учреждала сама Верховнаго Суда. Она давала право Законодательному корпусу (ст. 55) „подвергать судебному преслѣдованію членовъ Совѣта, общественныхъ должностныхъ лицъ и всѣхъ обвиненныхъ въ заговорѣ противъ безопасности республики; но судъ надъ такого рода обвиняемыми предоставлялся повидимому обыкновеннымъ уголовнымъ трибуналамъ.

[3]) См. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 2-е изд., стр. 441.

[4]) Въ Хартіи 1814 г. говорилось даже слѣдующее (ст. 63): „Поэтому не могутъ учреждаться чрезвычайныя комиссіи и трибуналы. *Въ эту рубрику не войдутъ превотальные суды, если будетъ признано необходимымъ ихъ возстановленіе*“. — О превотальныхъ и чрезвычайныхъ трибунатахъ см. мою *Histoire de la procedure criminelle en France*, стр. 476 и слѣд.

Но съ другой стороны это учрежденіе вполнѣ согласуется съ интересами самихъ обвиняемыхъ. Какъ бы ни были важны политическія преступленія, общественное мнѣніе никогда не относится къ нимъ съ тѣмъ чувствомъ презрѣнія и ужаса, которое внушаютъ уголовныя преступленія [1]); точнымъ отраженіемъ этого общепризнаннаго факта и является рѣзкое различіе, которое законъ проводитъ между наиболѣе характерными политическими преступленіями и уголовными, примѣняя къ первымъ другія наказанія и подчиняя ихъ вѣдѣнію особыхъ судей. Дать важнымъ политическимъ обвиняемымъ политическихъ же судей, значитъ, повидимому, разрѣшить вопросъ въ наиболѣе желательномъ направленіи для самихъ обвиняемыхъ. Это рѣшеніе—наивыгоднѣйшее для ихъ репутаціи и, быть можетъ, самое справедливое въ тѣхъ случаяхъ, когда совершенное преступленіе вполнѣ и безповоротно не достигло своей цѣли [2]). Тогда гораздо лучше имѣть судьями народныхъ представителей, политическое собраніе, нежели профессіональныхъ судей. Наконецъ нельзя не признать благоразумнымъ стремленія, всегда замѣчавшагося во Франціи, повозможности не вмѣшивать магистратуру въ политическіе споры и распри. Между тѣмъ преступленія или проступки, которые могутъ быть совершены президентомъ республики и министрами при исполненіи ими своихъ обязанностей, будутъ по всей вѣроятности носить скорѣе политическій, нежели уголовный характеръ.

Хотя верховный судъ—учрежденіе составляющее часть общаго государственнаго права, его организація, напротивъ того, очень различна въ различныхъ конституціяхъ; можно указать на три типичныя формы этихъ трибуналовъ:

1. Въ нѣкоторыхъ странахъ функціи верховнаго суда выполняются высшей судебной инстанціей, входящей въ число учрежденій, отправ-

---

[1]) См. выше, стр. 99.

[2]) Тюро-Данжэнъ (*Histoire de la Monarchie de Juillet*, т. I. стр. 150), разсказывая о процессѣ министровъ Карла X, выставляетъ на видъ „умѣнье подсудимыхъ держать себя, спокойное и рыцарское изящество Полиньяка, величественное презрѣніе, неукротимую гордость и потрясающую рѣчь Пейроннэ, заставлявшаго восхищаться собою своихъ наиболѣе свирѣпыхъ противниковъ; это была грандіозная и патетическая сцена, которая, какъ это всегда случается при репрессаліяхъ, направленныхъ противъ побѣжденныхъ, немедленно же вызвала участіе къ обвиняемымъ, еще недавно столь непопулярнымъ и столь заслуженно навлекшимъ на себя негодованіе за свою дерзкую неспособность“. Но не игралъ-ли при этомъ нѣкоторую роль самый характеръ трибунала, судившаго ихъ?

ляющихъ обыкновенное правосудіе. Такой порядокъ установленъ конституціями Бельгіи, Голландіи, Германіи, Румыніи и даже Швейцаріи (федеральный трибуналъ [1]).

2. Согласно второй системѣ, верховный трибуналъ составляетъ особое судебное учрежденіе, предназначенное къ выполненію одной этой функціи. Тогда онъ обыкновенно состоитъ изъ судей, избранныхъ заранѣе изъ среды высшей магистратуры и изъ особыхъ присяжныхъ, (*hauts-jurés*) назначаемыхъ различными способами. По этому типу были организованы верховные трибуналы во Франціи при дѣйствіи конституцій 1791 г., III года республики, VIII года республики, 1848, 1852 и 1870 годовъ. Судьи верховныхъ трибуналовъ избирались тогда изъ среды членовъ кассаціоннаго суда; *hauts-jurés* назначались сначала (1791 г. и III годъ республики) избирателями департаментовъ; согласно конституціи VIII года республики (ст. 73), они должны были назначаться изъ лицъ, внесенныхъ въ «національный списокъ [2]»; согласно конституціямъ 1848 г. (ст. 93), а также 1852 и 1870 гг., они должны были избираться изъ числа генеральныхъ совѣтниковъ департаментовъ [3]).

3. Согласно третьей системѣ, въ странахъ, гдѣ существуютъ двѣ законодательныхъ камеры, одна изъ нихъ (верхняя палата или сенатъ) выполняетъ функціи верховнаго трибунала, причемъ другой, народной палатѣ, въ большинствѣ случаевъ по крайней мѣрѣ, предоставляется право преданія суду. Этотъ порядокъ ранѣе всего и вполнѣ естественно установился въ Англіи [4]). Онъ былъ принятъ также хартіями 1814 и 1830 гг. [5]) и Дополнительнымъ Актомъ къ конституціямъ Первой Имперіи 1815 года [6]). Но съ другой стороны онъ былъ вписанъ въ республиканскую конституцію Соединенныхъ Штатовъ [7]). Нѣтъ ничего удивительнаго поэтому, что онъ былъ

---

[1]) Lair, *des Hautes-Cours politiques*, стр. 338 и слѣд.

[2]) См. т. I, стр. 205.

[3]) Подробности см. Lair, *цитир. соч.*, стр. 121—177, 251, 282; относительно другихъ государствъ, имѣющихъ аналогичные верховные трибуналы, см. то же сочиненіе, стр. 355 и слѣд.

[4]) См. т. I, стр. 86.

[5]) Хартія 1814 г., ст. 33 и 55; Хартія 1830 г., ст. 28 и 47.

[6]) Ст. 40—50; ср. ст. 56.—Сенатусъ-консультъ 28 флореаля XII года республики учредилъ императорскій верховный судъ, состоявшій (ст. 104 изъ 60 сенаторовъ, высшихъ сановниковъ, главнаго судьи, президентовъ секцій и 14 совѣтниковъ государственнаго совѣта и 20 членовъ кассаціоннаго суда.

[7]) См. т. I, стр. 89.

возстановленъ нашими учредительными законами 1875 г. (затѣмъ 24 февраля 1875 г., ст. 9; законъ 16 іюля 1875 г. ст. 12).

II.

Согласно этимъ законамъ, сенатъ можетъ быть обращенъ въ верховный трибуналъ въ слѣдующихъ трехъ случаяхъ:

1. Чтобы судить президента республики по обвиненію въ государственной измѣнѣ или другихъ преступленіяхъ и проступкахъ. Всѣ такого рода дѣла подсудны только одному Верховному Трибуналу [1]).

2. Чтобы судить министровъ по обвиненію въ преступленіяхъ, совершенныхъ ими при исполненіи своихъ обязанностей. Этого рода дѣла подсудны также и обыкновеннымъ трибуналамъ [2]).

Въ обихъ этихъ случаяхъ обвиняемые предаются суду сената въ силу резолюціи палаты депутатовъ.

3. «Сенатъ можетъ быть превращенъ въ Верховный Трибуналъ для разсмотрѣнія дѣлъ по обвиненію въ посягательствѣ на безопасность государства», гласитъ ст. 9 учредительнаго закона 24 февраля 1875 г. Въ ст. 12 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г. къ этому прибавлено: «Сенатъ можетъ быть превращенъ въ верховный судъ декретомъ президента республики, изданномъ въ засѣданіи совѣта министровъ [3]), для суда надъ всякимъ лицомъ, обвиненномъ въ посягательствѣ противъ безопасности государства». Этотъ законодательный текстъ ясно указываетъ, что въ такихъ случаяхъ право превратить сенатъ въ верховный трибуналъ принадлежитъ исключительно президенту республики; имъ указано также, какимъ именно актомъ и въ какой формѣ должно совершиться тогда преданіе суду сената. Изъ этого же текста вполнѣ выясняется, что подсудность подобныхъ дѣлъ сенату не исключительна и что они могутъ подлежать вѣдѣнію обыкновенныхъ судебныхъ учрежденій. Дѣйствительно, дальнѣйшій текстъ цитированной выше статьи гласитъ слѣдующее: «Если слѣдствіе начато обыкновеннымъ судебнымъ порядкомъ, то декретъ о созывѣ сената можетъ быть изданъ вплоть до того момента, когда состоится постановленіе о преданіи обвиняемаго ассизному суду». Цѣль этого законодательнаго текста — урегулировать возможное столкновеніе двухъ юрисдикцій. Онъ не слѣдуетъ въ

---

1) См. выше, стр. 162 и слѣд.

2) См. выше, стр. 199.

3) См. выше, стр. 180.

этомъ случаѣ нормальному и традиціонному правилу, въ силу котораго дѣло, направленное въ извѣстномъ судебномъ порядкѣ, не можетъ, до своего окончанія, быть перенесено въ другую инстанцію. Онъ допускаетъ, что, даже если обыкновенныя судебныя учрежденія уже начали производить слѣдствіе, дѣло все-таки можетъ быть передано въ вѣдѣніе верховнаго трибунала декретомъ, изданнымъ въ установленной формѣ, не позже извѣстнаго предѣльнаго срока, т. е. не позже того момента, когда состоится постановленіе слѣдственной палаты о преданіи обвиняемаго ассизному суду [1]). Только этимъ актомъ устанавливается судебная юрисдикція, въ вѣдѣніе которой переходитъ дѣло; до тѣхъ же поръ рѣчь идетъ лишь о слѣдственной юрисдикціи.

Но только что разсмотрѣнные нами законодательные тексты дали поводъ поставить очень важный вопросъ: что́ слѣдуетъ понимать подъ этими «посягательствами на безопасность государства» которыя одни только и подсудны сенату, кромѣ дѣлъ по обвиненію, возбужденному противъ президента республики или министра. Затрудненіе въ данномъ случаѣ возникаетъ благодаря тому, что во французскомъ уголовномъ кодексѣ, измѣненномъ закономъ 10 іюня 1853 г., спеціальнымъ терминомъ посягательство *(attentat)* обозначаются лишь преступленія, предусмотрѣнныя статьями 86, 87 и 91. Было высказано мнѣніе, опирающееся на буквальное толкованіе текста, что юрисдикція сената, будучи строго ограниченной въ сферѣ карательныхъ дѣйствій, можетъ распространиться лишь на преступленія, предусмотрѣнныя этими статьями. Но подобное мнѣніе не выдерживаетъ критики. Оно изолируетъ текстъ нашихъ учредительныхъ законовъ, разсматриваетъ его независимо отъ всѣхъ прецедентовъ и придаетъ ему такой смыслъ, какъ будто бы имъ установлялась новая система. Но въ дѣйствительности нѣтъ ничего подобнаго. Представляя законо-проектъ, обратившійся въ учредительный законъ 16 іюля 1875 г., и излагая мотивы его, Дюфоръ говоритъ слѣдующее: «Необходимо прибавить, что для каждаго изъ предлагаемыхъ нами постановленій найдутся антецеденты въ какой-либо изъ многочисленныхъ конституцій, дѣйствовавшихъ во Франціи за послѣднее столѣтіе. Такимъ образомъ намъ придется сказать очень немногое въ объясненіе этихъ постановленій».—И далѣе: «Въ слѣдующихъ статьяхъ (4 и слѣд.) воспроизведены правила, уже санкціонированныя большинствомъ нашихъ конституцій». По поводу ст. 12 онъ замѣ-

[1]) Code d'Instr. crim., ст. 217 и слѣд.

тилъ только: «Въ своей ст. 9, законъ 24 февраля, касающійся организаціи сената, объявляетъ, что послѣдній можетъ быть превращенъ въ трибуналъ, чтобы судить президента или министровъ, а также лицъ, обвиненныхъ въ посягательствѣ на безопасность государства. Мы сочли необходимымъ прибавить, что судебныя преслѣдованія противъ президента и министровъ должны быть возбуждаемы палатою депутатовъ, а дѣла по обвиненію въ посягательствѣ на безопасность государства уже не могутъ передаваться на судъ сената послѣ того какъ состоится въ обыкновенномъ судебномъ порядкѣ постановленіе о преданіи обвиненныхъ ассизному суду [1])». Итакъ это единственное важное измѣненіе, предложенное по отношенію къ ранѣе принятымъ системамъ, согласно которымъ дѣла этого рода подлежали вѣдѣнію верховнаго трибунала. Статья 12 была вотирована безъ преній, такъ же, какъ и ст. 9 закона 24 февраля 1875 г. [2]). Очевидно, что въ этомъ вопросѣ, законодатели хотѣли предоставить третьей французской республикѣ тѣ же гарантіи и тѣ же средства защиты, какими пользовались прежнія правительства. Но предшествующія конституціи, умножая рубрики и число инкриминируемыхъ дѣйствій, всегда давали самое широкое опредѣленіе тѣмъ преступленіямъ и проступкамъ, которые могли подлежать вѣденію верховнаго трибунала, какъ составляющіе посягательство на безопасность государства [3]). Учредительные законы 1875 г., по обыкновенію, ограничиваются одною короткою фразою, но настолько же много-

---

[1]) *Annales de l'Assemblée Nationnale*, т. XXXVIII, *Законо-проекты* и т. д., стр. 107, 108.

[2]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, стр. 604.

[3]) Конституція III года республики, ст. 115: „Члены Законодательнаго Корпуса предаются тому же Суду за измѣну, казнокрадство, происки, имѣющіе цѣлью ниспроверженіе конституціи и *посягательства на внутреннюю безопасность Республики*“.—Хартія 1814 г., ст. 33: „Палатѣ пэровъ подсудны дѣла по обвиненію въ государственной измѣнѣ и тѣ изъ преступленій, составляющихъ *посягательство на безопасность государства*, какія будутъ указаны закономъ“. Статья 28 Хартіи 1830 г. тождественна съ предъидущей.—Конституція 1848 г., ст. 91: „Верховному Трибунату подсудны также всѣ лица, обвиненныя въ *преступленіяхъ, посягательствахъ* или *заговорахъ* противъ внутренней или внѣшней безопасности государства“. — Конституція 1852 г., ст. 54: „Верховный Трибуналъ судитъ—и его приговоры не подлежатъ ни апелляціи, ни обжалованію въ кассаціонномъ порядкѣ—всѣхъ лицъ, которыя будутъ преданы его суду по обвиненію въ *преступленіяхъ, посягательствахъ* или *заговорахъ* противъ президента республики *противъ внутренней или внѣшней безопасности государства*“.

объемлющею, какъ и всѣ перечисленія предшествовавшихъ конституцій. Смыслъ этой фразы опредѣляется впрочемъ не выраженіемъ *attentat*, имѣющимъ здѣсь слишкомъ общее значеніе, а словами *contre la sûreté de l' État* (противъ безопасности государства). Этимъ словамъ точно соотвѣтствуетъ слѣдующій заголовокъ гл. I, тит. I, кн. III уголовнаго Кодекса: *Des crimes et délits contre la sûreté de l'État.* (О преступленіяхъ и проступкахъ противъ безопасности государства). Слѣдовательно всѣ преступленія [1]), предусматриваемыя этою главою (ст. 15—108), могутъ быть переданы на судъ верховнаго трибунала [2]). Въ этомъ именно смыслѣ состоялось постановленіе верховнаго суда отъ 14 августа 1889 г. [3]).

III.

Въ учредительномъ законѣ 16 іюля 1875 г. (ст. 12 § 5) сказано, что порядокъ, въ какомъ должно происходить преданіе суду Верховнаго Трибунала, слѣдствіе и самый судъ будетъ опредѣленъ особымъ закономъ. Это обѣщаніе хотя и исполнено, но значительно позднѣе и только отчасти. Порядокъ судопроизводства, о которомъ идетъ рѣчь установленъ закономъ 10 апрѣля 1889 г.; но этотъ законъ, вотированный въ виду предстоявшаго тогда судебнаго преслѣдованія за посягательство на безопасность государства, содержитъ, какъ это показываетъ самое его заглавіе, лишь правила судопроизводства, примѣнимыя къ преступленіямъ одной этой категоріи [4]). Имъ не ука-

---

[1]) Я думаю, что лица, обвиняющіяся въ простыхъ проступкахъ, не могутъ предаваться суду верховнаго трибунала, если только не по соучастію въ преступленіяхъ другихъ лицъ. Статья 12 закона 16 іюля 1875 г. необходимо предполагаетъ возможность преданія обвиняемаго ассизному суду, т. е. преступленіе, а не проступокъ.

[2]) Такое именно толкованіе было принято палатою пэровъ эпохи реставраціи на первыхъ же ея засѣданіяхъ, хотя оно было тогда болѣе рисковано, если принять во вниманіе слова Хартіи: „... тѣ изъ преступленій, составляющія посягательство на безопасность государства, какія будутъ указаны закономъ“. Въ постановленіи отъ 6 іюня 1820 г. она обосновала свое право тѣмъ, что „Уголовный Кодексъ, оставленный въ силѣ статьею 68 Хартіи, *относитъ къ разряду преступленій противъ безопасности государства* покушеніе на жизнь или особу одного изъ членовъ королевской семьи, и что слѣдовательно это преступленіе входитъ въ разрядъ тѣхъ, о которыхъ говорится въ статьѣ 33 Хартіи“.—E. Cauchy, *Les précédents de la Cour des Pairs*, 1839 г., стр. 25.

[3]) Sirey. 90. 2. 245.

[4]) *Loi sur la procédure à suivre devant le Sénat pour juger toute personne inculpée d'attentat contre la Sûreté de l'Etat.*

зано, въ какомъ порядкѣ должно происходить преданіе суду, судебное слѣдствіе и судъ, когда судебное преслѣдованіе направлено противъ президента республики или министровъ. Комиссія сената, которой поручено было очень спѣшно выработать законъ, отступила передъ огромными трудностями, связанными съ регламентаціей, касающейся этихъ случаевъ [1]). Такимъ образомъ, еслибы было начато подобное судебное преслѣдованіе, то пришлось бы руководиться исключительно общими соображеніями и прецедентами [2]). Прецеденты палаты пэровъ временъ Реставраціи и Іюльской Монархіи [3]) получилибы тогда очень большое значеніе, такъ какъ въ сущности, учредительными законами 1875 г. принята та же система.

Что касается закона 10 апрѣля 1889 г., то, не разсматривая его подробно, я ограничусь лишь слѣдующими двумя замѣчаніями.

1°. Статья 23 этого закона остается вѣрна основнымъ принципамъ, когда гласитъ: «Уголовныя постановленія, относящіяся къ дѣяніямъ, въ которыхъ подсудимый будетъ признанъ виновнымъ, комбинированная, въ случаѣ надобности, со статьею 463 уголовнаго кодекса, должны примѣняться сенатомъ безъ малѣйшаго измѣненія опредѣляемыхъ ими наказаній. Эти постановленія должны дословно приводиться въ приговорѣ. Дѣйствительно, такъ какъ въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ о простыхъ гражданахъ, а не объ отвѣтственности президента республики или министровъ, то вступаетъ въ силу правило: *всякое наказаніе должно быть опредѣлено закономъ*. Но это нисколько не противорѣчитъ мнѣнію, высказанному нами по вопросу о судебной отвѣтственности министровъ [4]). Сенатъ самъ призналъ, что правила установленныя для одного изъ этихъ случаевъ, совершенно не примѣнимы къ другому.

---

[1]) Докладъ Мореллэ сенату: „Перваго рода процедура, относящаяся спеціально къ министрамъ и президенту республики, призываетъ къ дѣятельности послѣдовательно обѣ палаты... Она ставитъ трудныя проблемы публичнаго права, и эта трудность объясняется столько же общественнымъ положеніемъ обвиняемыхъ, какъ и положеніемъ обвинителя... Ваша комиссія чрезвычайно поражена полною независимостью этихъ двухъ процедуръ“.

[2]) Одно изъ затрудненій, возникающихъ при этомъ, было указано комиссіей. предложившей въ 1879 г. палатѣ депутатовъ начать судебное преслѣдованіе противъ двухъ министерствъ. См. рѣчь Флоке въ палатѣ депутатовъ, въ засѣданіи 13 марта 1879 г. (*Journal officiel* отъ 14 марта, стр. 2032 и слѣд.).

[3]) Cauchy, *Les précédents de la Cour des Pairs*, стр. 635 и слѣд.

[4]) См. выше, стр. 196 и слѣд.

2°. Когда сенатъ созывается въ качествѣ верховнаго трибунала, онъ имѣетъ право избрать и назначить мѣсто своихъ засѣданій. Объ этомъ говорится въ общихъ выраженіяхъ въ законѣ 22 іюля 1879 г. (ст. 3); затѣмъ это было подтверждено въ статьѣ 1 закона 10 апрѣля 1889 г.: «Декретъ которымъ сенатъ превращается въ верховный судъ, въ силу § 3, ст. 12 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г., назначаетъ день и мѣсто перваго засѣданія. Судъ всегда имѣетъ право избрать другое мѣсто для своихъ засѣданій».

ГЛАВА VII.

Пересмотръ конституціи.

Всякая писанная конституція, чтобы не быть глубоко непослѣдовательной и не идти наперекоръ всѣмъ требованіямъ благоразумія, должна сама установить порядокъ, какимъ она можетъ быть пересмотрѣна и измѣнена. Чтобы закончить наше изслѣдованіе, намъ необходимо изложить порядокъ пересмотра, организованный учредительнымъ закономъ 25 февраля 1875 г. и уже примѣнявшійся во время двухъ пересмотровъ, закончившихся законами 21 іюня 1879 г. и 14 августа 1884 г. Я разсмотрю послѣдовательно: 1° главные отличительные свойства этой системы пересмотра; 2° область конституціонныхъ вопросовъ, которые могутъ подвергнуться ему.

I.

Системы пересмотра, установленныя писанными конституціями Европы и Америки, очень отличаются одна отъ другой; съ нѣкоторыми изъ нихъ мы уже знакомы. Но всѣ онѣ, въ силу логической необходимости, должны дать опредѣленный отвѣтъ на два отдѣльныхъ вопроса: 1° отъ какой власти будетъ зависѣть признаніе необходимости пересмотра конституціи; 2° какою властью и въ какомъ порядкѣ онъ долженъ осуществляться.

Если оставить всторонѣ конституціи, допускающія въ этомъ случаѣ *инціативу народа* [1]), то можно сказать, что по отношенію

---

[1]) См. т. I, стр. 247, стр. 258 и слѣд.

къ первому вопросу между новѣйшими конституціями свободныхъ странъ существуетъ полное единодушіе. Всѣ онѣ предоставляютъ право законодательной власти заявить въ данный моментъ, что она признаетъ необходимымъ пересмотръ конституціи. Она принимаетъ это рѣшеніе или по собственному почину, или по предложенію исполнительной власти, или же наконецъ въ отвѣтъ на петицію гражданъ. Часто при этомъ принимаются особыя предосторожности съ цѣлью обезпечить зрѣлое обсужденіе вопроса и предупредить торопливыя рѣшенія, не отвѣчающія истиннымъ потребностямъ страны.

Напротивъ того, что касается самаго способа пересмотра, то въ этомъ случаѣ между системами, принятыми новѣйшими конституціями, замѣчается большое различіе. Если опять-таки не касаться примѣненія референдума или плебисцита къ конституціоннымъ вопросамъ, — по поводу чего мы уже имѣли случай высказаться ранѣе [1]), то порядокъ пересмотра конституцій, основанный на принципахъ чисто-представительной системы, можетъ соотвѣтствовать одному изъ двухъ главныхъ типовъ:

1° Пересмотръ можетъ производиться особо-избраннымъ для этой цѣли собраніемъ, которое, говоря вообще, уже не выполняетъ никакихъ другихъ функцій; такое собраніе во Франціи называется *Учредительнымъ*, а въ Америкѣ — *Конвентомъ*. Эта система, повидимому, — наиболѣе раціональна, такъ какъ вопросъ о пересмотрѣ ставится въ такомъ случаѣ передъ избирателями независимо отъ какихъ-либо иныхъ, чуждыхъ ему вопросовъ; но въ силу именно этого такой порядокъ наимѣнее пригоденъ для *частичнаго и ограниченнаго пересмотра конституціи*, съ которымъ чаще всего приходится имѣть дѣло въ настоящее время.

2° Пересмотръ можетъ производиться самимъ законодательнымъ собраніемъ, послѣ того какъ оно признаетъ его необходимость. Но тогда, дѣйствуя, при выполненіи этой новой и важной миссіи, въ качествѣ учредительной власти, законодательный корпусъ часто временно реорганизуется; кромѣ того для его рѣшеній требуется обыкновенно тогда болѣе сильное большинство голосовъ, чѣмъ какое необходимо для вотированія простыхъ законовъ. Выгоды этой второй системы — въ ея бо́льшей простотѣ и способности содѣйствовать скорѣйшему окончанію дѣла. Возраженіе, естественно возникающее противъ нея, заключается въ томъ, что члены законодательнаго корпуса не назначаются для пересмотра конституціи и слѣдовательно

---

[1]) См. т. I, стр. 237 и слѣд.

не получаютъ на этотъ счетъ никакихъ указаній отъ своихъ избирателей. Это возраженіе однако не приложимо къ бельгійской конституціи, согласно которой обѣ палаты, прежде чѣмъ приступить къ пересмотру, должны подвергнуться переизбранію [1]).

Обѣ изложенныя нами системы функціонируютъ въ различныхъ штатахъ великаго сѣверо-американскаго союза, въ соединеніи съ референдумомъ. Но, мы уже видѣли, что частичный пересмотръ, производимый законодательною властью, все болѣе и болѣе замѣняетъ тамъ полные пересмотры конституцій, осуществляемые конвентами [2]).

Французская конституція явно примыкаетъ ко второй изъ двухъ указанныхъ нами системъ, но она представляетъ одну замѣчательную особенность: хотя собраніе, которому поручается произвести пересмотръ, составляется изъ тѣхъ же самыхъ элементовъ, какъ и обѣ законодательныя камеры, т. е. изъ сенаторовъ и депутатовъ, но юридически оно образуетъ особый корпусъ, носящій названіе Національнаго Собранія. Обѣ палаты теряютъ временно свою индивидуальность, или, лучше сказать, сенаторы и депутаты пріобрѣтаютъ временно новое, дополнительное свойство членовъ Національнаго Собранія [3]). Эта комбинація показалась предпочтительнѣе того порядка пересмотра, при которомъ обѣ палаты подаютъ голоса отдѣльно, такъ же какъ и при вотированіи обыкновенныхъ законовъ. Въ самомъ дѣлѣ, разъ начатъ пересмотръ, спокойствіе и безопасность страны требуютъ, чтобы онъ закончился быстро и привелъ къ опредѣленному рѣшенію, а это возможно только при единомъ собранію. Бельгійская конституція приняла противоположную систему: она не сливаетъ въ одинъ корпусъ двухъ законодательныхъ камеръ, которымъ поручается пересмотръ, и онѣ продолжаютъ совѣщаться отдѣльно. Но практическія послѣдствія этого обнаружились во время пересмотра конституціи, недавно происходившаго въ Бельгіи. Обѣ возобновленныя для этой цѣли палаты начали свои совѣщанія 12 іюля

---

[1]) Бельгійская конституція, стр. 131, 71.

[2]) См. т. 1, стр. 248.

[3]) Изъ двухъ формулировокъ, содержащихся въ этой фразѣ, только вторая кажется мнѣ удачной. Согласно ей, члены Національнаго Собранія не утрачиваютъ, входя въ него, званія депутата или сенатора. Обѣ палаты продолжаютъ существовать и слѣдовательно, въ случаѣ надобности, могли бы въ промежутокъ между засѣданіями Національнаго Собранія, собираться для своихъ совѣщаній, см. въ этомъ смыслѣ Ch. Lefebvre, *Etude sur les lois constitionnelles de 1875*, стр. 235, 236.

1892 г. и закончили ихъ послѣднимъ вотумомъ сената лишь въ сентябрѣ 1893 г.; законъ, явившійся результатомъ пересмотра, былъ утвержденъ королемъ 7 сентября того же года [1]). Нельзя не признать въ высшей степени неблагоразумнымъ оставлять націю въ теченіе многихъ мѣсяцевъ въ возбужденномъ состояніи, подъ вліяніемъ преній, касающихся самыхъ жгучихъ вопросовъ и неизбѣжно принимающихъ страстный характеръ.

II.

Учредительный законъ 25 февраля 1875 г., въ своей статьѣ 8, гласитъ слѣдующее: «Палаты будутъ имѣть право, путемъ рѣшенія, принятаго каждаго изъ нихъ отдѣльно абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, по собственному почину или по предложенію президента республики, признать необходимость пересмотра учредительныхъ законовъ. Послѣ того какъ каждая изъ двухъ палатъ приметъ это рѣшеніе, онѣ должны соединиться въ Національное Собраніе, чтобы приступить къ пересмотру.—Постановленія, измѣняющія учредительныя законы во всемъ ихъ составѣ или въ нѣкоторой части, должны быть приняты абсолютнымъ большинствомъ членовъ, составляющихъ Національное Собраніе».

Согласно тексту этого закона, предложеніе о пересмотрѣ конституціи можетъ исходить отъ каждой изъ двухъ палатъ (въ формѣ резолюціи, принятой по поводу предложенія въ этомъ смыслѣ, внесеннаго однимъ или нѣсколькими изъ ея членовъ),—а также и отъ президента республики. Это—тотъ же порядокъ, какой установленъ по отношенію къ почину въ дѣлѣ обыкновеннаго законодательства. Правда, въ ст. 8 закона 25 февраля 1875 г. находится слѣдующее ограниченіе: «Однако, до истеченія срока полномочій, предоставленныхъ закономъ 20 ноября 1873 г. маршалу Макъ-Магону, этотъ пересмотръ можетъ произойти не иначе, какъ по предложенію президента республики». Но это временное постановленіе имѣетъ теперь лишь историческій интересъ.

Для того, чтобы начался пересмотръ конституціи, необходимо, чтобы предложеніе въ этомъ смыслѣ было принято каждою изъ палатъ *отдѣльно*, *абсолютнымъ большинствомъ* голосовъ. Въ этомъ случаѣ каждая изъ палатъ сохраняетъ свою индивидуальность и независимость. Сенатъ, число членовъ котораго менѣе нежели въ палатѣ

---

[1]) *Annuaire de législation étrangère*, 1894, стр. 372 и слѣд.

депутатовъ, имѣетъ одинаковыя съ нею значеніе и власть. Въ оправданіе этого можно привести двѣ причины: во первыхъ такой порядокъ служитъ охраной для сената, въ случаѣ если бы требованіе пересмотра было открыто направлено противъ него; во вторыхъ, насколько благоразумно содѣйствовать скорѣйшему окончанію разъ начавшагося пересмотра, въ такой же мѣрѣ полезно обставить его разрѣшеніе извѣстными затрудненіями. Вотъ почему относительно послѣдняго вопроса палаты вотируютъ отдѣльно, тогда какъ рѣшенія, вызванныя самимъ пересмотромъ конституціи, вотируются палатами, соединенными въ Національное Собраніе.

При производствѣ пересмотра Національное Собраніе въ трехъ пунктахъ отступаетъ отъ правилъ, которыми руководятся французскія палаты при осуществленіи своихъ законодательныхъ функцій:

1° Оно не выбираетъ своего бюро. Согласно конституціи, имъ является по праву бюро сената: «Когда обѣ палаты сливаются въ Національное Собраніе, его бюро составляется изъ президента, вице-президентовъ и секретарей сената» [1]).

2° Оно засѣдаетъ не въ Парижѣ а въ Версалѣ. Законъ 22 іюля 1879 г., въ силу котораго резиденція обѣихъ палатъ и правительства [2]) снова перенесены въ Парижъ, гласитъ въ своей ст. 3: «Въ тѣхъ случаяхъ, когда, согласно статьямъ 7 и 8 закона 25 февраля 1875 г., касающагося организаціи публичныхъ властей, будетъ созвано Національное Собраніе, оно должно засѣдать въ Версалѣ, въ залѣ, занимаемой въ настоящее время палатою депутатовъ».

3° Оно можетъ принимать рѣшенія, измѣняющія учредительные законы лишь «абсолютнымъ большинствомъ членовъ, составляющихъ Національное Собраніе». Если понимать это выраженіе въ буквальномъ смыслѣ, то, чтобы получить цифру, на основаніи которой должно высчитываться это абсолютное большинство, надо прибавить къ числу всѣхъ существующихъ сенаторскихъ мѣстъ число всѣхъ депутатскихъ мѣстъ (въ настоящее время первыхъ имѣется 300, а вторыхъ 580),—не вычитая ни вакантныхъ мѣстъ, ни числа отсутствующихъ или воздержавшихся отъ голосованія депутатовъ, ни числа пустыхъ или недѣйствительныхъ бюллетеней. Правда, по поводу другаго вопроса, разсмотреннаго нами выше, я отказался придать такой буквальный смыслъ этому же самому выраженію [3]); но

---

[1]) Учредительный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 11.

[2]) См. выше, стр. 294.

[3]) См. выше, стр. 121.

тогда подобное толкованіе явно противорѣчило-бы общему духу статьи и преніямъ, предшествовавшимъ ея вотированію. Въ данномъ же случаѣ дѣло стоитъ иначе. Во время втораго чтенія, текстъ статьи 8, не подвергшійся въ этой своей части никакому измѣненію, вызвалъ очень опредѣленное замѣчаніе со стороны Бараньона въ засѣданіи 3 января 1875 г.: «Итакъ, въ данномъ случаѣ, сказалъ онъ, дѣло идетъ уже не о простомъ большинствѣ вотирующихъ, какъ при нашихъ обычныхъ рѣшеніяхъ, а о новомъ большинствѣ, объ абсолютномъ большинствѣ всѣхъ членовъ, входящихъ въ составъ Національнаго Собранія» [1]). Бараньонъ впрочемъ критиковалъ это постановленіе и требовалъ отъ комиссіи измѣненія текста [2]). Докладчикъ (Пари) настоялъ на томъ, чтобы Собраніе отложило окончательное рѣшеніе вопроса до третьяго чтенія [3]). Но при третьемъ чтеніи прежняя редакція статьи была принята, безъ всякихъ преній по отношенію къ этой ея части [4]). Въ такомъ именно смыслѣ толковалась разсматриваемая статья въ 1879 г., и такое же ея толкованіе было принято въ 1884 г., хотя послѣ преній. Оно, впрочемъ, представляетъ собою минимумъ тѣхъ требованій, которыя могли быть предъявлены при желаніи установить особое большинство на случай пересмотра, какъ это имѣетъ мѣсто въ большинствѣ конституцій.

III.

Какъ велика область вопросовъ, которые могутъ быть затронуты во время пересмотра конституціи? Здѣсь надо отличать конституцію въ томъ видѣ, въ какомъ она была вотирована въ 1875 г., отъ

---

[1]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 422.

[2]) *Ibidem*, стр. 422: „Я не понимаю, какимъ образомъ отсутствующіе или умершіе и еще незамѣщенные депутаты могли бы сдѣлать не дѣйствительными рѣшенія, вотированныя большинствомъ присутствующихъ членовъ, совѣщающихся согласно регламенту. Я надѣюсь поэтому, что Комиссія не откажется вписать въ статью, что для рѣшеній единаго Собранія, такъ же какъ и при отдѣльномъ совѣщаніи палатъ, достаточно будетъ простого большинства голосовъ".

[3]) *Ibidem*, стр. 422: „Въ настоящую минуту, во второмъ чтеніи, мы предлагаемъ вамъ не останавливаться на этомъ вопросѣ, съ тою оговоркою, что Комиссія оставляетъ за собою право обсудить выводы, вытекающіе изъ объясненія г. Бараньона... Мы предлагаемъ вамъ сохранить временно эту редакцію статьи, но — я повторяю — съ формальнымъ правомъ для всѣхъ снова возбудить поднятый вопросъ при третьемъ чтеніи".

[4]) Засѣданіе 24 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 629).

конституціи, явившейся послѣ пересмотра 1884 г. Согласно статьѣ 8 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., пересмотръ могъ быть и полнымъ, и частичнымъ, такъ какъ въ законодательномъ текстѣ говорилось о «рѣшеніяхъ Національнаго Собранія, измѣняющихъ учредительные законы *во всемъ ихъ составѣ или въ нѣкоторой ихъ части*». Пересмотръ могъ коснуться даже самой республиканской формы государственнаго устройства. Это было формально заявлено отъ имени Комиссіи ея докладчикомъ (Пари) по поводу вопроса, поставленнаго Полемъ Коттэнъ [1]). Возможность полнаго пересмотра даже была однимъ изъ условій переговоровъ и соглашенія, закончившихся вотированіемъ учредительныхъ законовъ [2]). Но нельзя не признать, что это было странное законодательство,

Въ самомъ дѣлѣ, когда существенно измѣняется форма государственнаго устройства, то совершается революція, независимо отъ того, какимъ путемъ происходитъ это измѣненіе. Если какъ показываетъ исторія, законъ безсиленъ помѣшать подобной революціи, когда событія подготовили ее и сдѣлали неизбѣжной, то онъ не долженъ какъ бы вызывать ее, допуская возможность постановки вопроса о такого рода измѣненіяхъ въ законодательныхъ собраніяхъ. Подобная система неминуемо придаетъ, по крайней мѣрѣ по внѣшности, временный характеръ всему государственному строю. Когда народъ, по зрѣлому размышленію, избралъ опредѣленную форму государственнаго устройства, чтобы охранять ею развитіе своей національной жизни, то было бы противорѣчіемъ съ его стороны вписать въ свою конституцію разрѣшеніе требовать въ каждый данный моментъ измѣненія этой формы. Это именно и было высказано въ 1875 году въ Національномъ Собраніи Полемъ Коттэнъ: «Я желалъ бы знать, замѣтилъ онъ, разумѣетъ-ли Комиссія подъ правомъ пе-

---

[1]) Засѣданіе 3 февраля 1875 г. (*Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 421): „Милостивые государи, только что представленный нами текстъ самъ по себѣ можетъ служить отвѣтомъ на вопросъ, предложенный съ трибуны. Но такъ какъ желаютъ болѣе опредѣленнаго и категорическаго заявленія, то къ редакціи, которая казалась намъ достаточно ясной, мы прибавимъ отъ имени комиссіи, что, говоря: „можетъ быть приступлено къ пересмотру конституціи во всей ея цѣлости или только въ нѣкоторой ея части“, мы хотимъ этимъ сказать, что всѣ учредительные законы, во всемъ ихъ составѣ, могутъ подвергнуться измѣненію; что даже самая форма правительства могла бы сдѣлаться предметомъ пересмотра. Въ этомъ случаѣ не можетъ и не должно быть ничего недоказаннаго“.

[2]) См. выше. стр. 28, 29.

ресмотра, о которомъ идетъ рѣчь, въ высшей степени революціонное право измѣнять въ каждый данный моментъ самую форму правительства? Если Комиссія такъ понимаетъ право пересмотра, то я заявляю, что не подамъ своего голоса за эту статью [1])».

Эта была одна изъ статей, измѣненія которой потребовало правительство во время пересмотра 1884 г. «Мы были бы недостойны стоять во главѣ правительства этой великой страны и пользоваться довѣріемъ парламента, говорилъ президентъ совѣта, еслибы мы думали, что тотъ или другой текстъ закона, вписанный въ конституцію, можетъ обезпечить ей вѣчное существованіе. Мы требуемъ отъ васъ только того, чтобы вы заявили, что въ настоящее время республика составляетъ у насъ окончательную форму правительства, что она не допускаетъ въ этой странѣ, находящейся подъ ея законнымъ руководительствомъ юридическихъ условій существованія, низшихъ, чѣмъ условія предшествовавшихъ правительственныхъ системъ, и что она, подобно послѣднимъ, имѣетъ право защищать себя». Согласно этому законъ 14 августа 1884 г., явившійся результатомъ частичнаго пересмотра учредительныхъ законовъ, постановилъ въ своей ст. 2: «Параграфъ 3 статьи 8 того же закона 25 февраля 1875 г. дополняется слѣдующими словами: „*Предложенія пересмотра не могутъ касаться республиканскаго образа правленія* [2])».

Итакъ, съ тѣхъ поръ область вопросовъ доступныхъ пересмотру, ограничена въ этомъ отношеніи, но можетъ-ли она быть ограничена еще и въ какихъ либо другихъ отношеніяхъ? Это очень щекотливый и спорный вопросъ [3]). Его можно поставить слѣдующимъ образомъ: Могутъ-ли обѣ палаты, заявля о необходимости пересмотра учредительныхъ законовъ, ограничить путемъ точныхъ и тождественныхъ резолюцій, принятыхъ каждою изъ нихъ, допущенный ими пересмотръ лишь опредѣленными вопросами и статьями, такъ чтобы созванное затѣмъ Національное Собраніе уже не имѣло-бы права касаться какихъ либо другихъ статей? Я думаю, что необходимо допустить утвердительное рѣшеніе по слѣдующимъ тремъ главнымъ причинамъ:

---

[1]) Засѣданіе 3 февраля 1875 года. *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 421.

[2]) Засѣданіе Національнаго Собранія 11 августа 1884 г. (*Journal officiel* отъ 12 августа, *Débats parlementaires*, стр. 96).

[3]) Читатель найдетъ сжатое и полное обсужденіе этого вопроса въ *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875* par Lefebvre, стр. 217 и слѣд.

1. Прежде всего принципіальное соображеніе. Для того, чтобы созвать Національное Собраніе и начать пересмотръ, необходимо предварительное согласіе обѣихъ палатъ, данное въ формѣ отдѣльныхъ рѣшеній. Но если это согласіе дано только по отношенію къ извѣстнымъ статьямъ, къ опредѣленнымъ вопросамъ, то всѣ остальныя статьи не могутъ подвергнуться пересмотру за невыполненіемъ этого необходимаго условія.

2. Такой способъ пересмотра, т.-е. ограниченный пересмотръ, принятъ нынѣ во всѣхъ свободныхъ странахъ, имѣющихъ писанныя конституціи; онъ вошелъ въ общее конституціонное право. Это не значитъ, чтобы общее конституціонное право не допускало полнаго пересмотра, касающагося всѣхъ статей конституціи; но оно позволяетъ, если власть, отъ которой зависитъ разрѣшеніе пересмотра, сочтетъ это нужнымъ, ограничить его извѣстными вопросами, извѣстными постановленіями. Мы видѣли, что такой именно порядокъ чаще всего практикуется въ Соединенныхъ Штатахъ [1]). Въ Швейцаріи въ формѣ ограниченнаго пересмотра народная иниціатива сдѣлала свои послѣднія завоеванія въ области конституціоннаго законодательства [2]). Французскія конституціи 1791 г. и III года республики организовали также ограниченный пересмотръ. Одна эта система оказалась практичной и плодотворной. Когда власть, отъ которой зависитъ начать пересмотръ, видитъ себя поставленной между двумя крайними рѣшеніями: отказать вовсе въ пересмотрѣ, даже еслибы она считала его полезнымъ по отношенію къ нѣкоторымъ пунктамъ, — или же поднять вопросъ о самомъ существованіи конституціи, то можно думать, что она чаще всего предпочтетъ первое рѣшеніе. Одинъ частичный пересмотръ дѣлаетъ возможными реформы въ конституціяхъ, не придавая имъ характера крайне рискованныхъ предпріятій. Пересмотръ, являющійся неизбѣжно полнымъ, будетъ имѣть своимъ естественнымъ результатомъ, если только онъ не предписывается періодически самою конституціею, отсутствіе всякаго пересмотра.

3. Система частичнаго пересмотра можетъ опереться во Франціи на прецеденты 1879 и 1884 гг. Въ 1879 г. Національное Собраніе ограничилось безъ всякихъ протестовъ обсужденіемъ статьи 9 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г., о которой одной упоминалось въ рѣшеніяхъ обѣихъ палатъ. Въ 1884 г. примѣненіе той же

---

[1]) См. т. I, стр. 248.
[2]) См. т. I, стр. 259.

системы вызвало, напротивъ того, многочисленные и горячіе протесты. Однако большинство Національнаго Собранія настояло на прежнемъ толкованіи [1]). Болѣе того: статья 2 закона 14 августа 1884 г., явившаяся результатомъ пересмотра, почти формально подтверждаетъ это толкованіе. Она рѣшаетъ, какъ мы видѣли, что предложенія пересмотра не могутъ касаться республиканскаго образа правленія. Но на какомъ періодѣ развитія она останавливаетъ эту попытку? Безъ сомнѣнія, она запрещаетъ ее самому Національному Собранію; но этимъ не ограничивается ея дѣйствіе. Она останавливаетъ подобную попытку въ самомъ ея зародышѣ, въ формѣ *предложенія о пересмотрѣ*, т. е. въ формѣ предложеній, исходящихъ отъ кого-либо изъ членовъ той или другой палаты и требующихъ отъ нихъ постановленія о пересмотрѣ учредительныхъ законовъ. Но это значитъ, что предложеніе о пересмотрѣ можетъ быть точно опредѣлено и формулировано.

Однако, какъ я уже сказалъ, этотъ взглядъ горячо оспаривается. Противники его утверждаютъ, что палаты не имѣютъ права заранѣе ограничить область вопросовъ, подлежащихъ пересмотру. Онѣ могутъ всегда остановить пересмотръ, отказавшись признать его необходимость; это можетъ быть сдѣлано даже одною изъ нихъ. Но разъ онѣ дали свое согласіе, Національное Собраніе будучи верховнымъ, должно пользоваться полною свободою въ своихъ рѣшеніяхъ. Разъ начавшійся пересмотръ долженъ быть неограниченнымъ. Въ защиту этого взгляда выставляются два слѣдующихъ аргумента [2]).

---

[1]) Накэ въ палатѣ депутатовъ, въ засѣданіи 15 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 16 марта, *Débats parlementaires*, стр. 526): „Такимъ образомъ конгрессъ 1884 г., въ такой же мѣрѣ верховный, какъ и Національное Собраніе 1875 г. (?) истолковалъ конституцію въ смыслѣ возможнаго ограниченія,—какъ я думаю, противно мысли законодателя 1875 г. Отлично! Я принимаю это толкованіе".

[2]) Я нахожу еще одинъ въ замѣчательной рѣчи, произнесенной въ палатѣ депутатовъ Гоблэ 12 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 13 марта. *Dèbats parlementaires*, стр. 501): „Этого рода вопросы должны быть, по нашему мнѣнію, предоставлены на рѣшеніе конгресса. Мы не имѣемъ права ограничивать его задачу; это было заявлено Дюфоромъ въ 1876 г. Онъ сказалъ, что ограничивать задачу Конгресса значило бы истолковывать статью 8 конституціи; право же истолковывать конституцію можетъ принадлежать только самомъ Конгрессу". Несомнѣнно, что въ послѣдней инстанціи это право принадлежитъ Національному Собранію; но разъ оно дало свое толкованіе (какъ это видно изъ предъидущаго примѣчанія) то вопросъ долженъ считаться рѣшеннымъ. Мы знаемъ также, что писанныя конституціи разъясняются и развиваются путемъ интерпретаціи (см. т. I, стр. 401).

1. Національное Собраніе, какъ всякое совѣщательное законодательное собраніе, имѣетъ право само устанавливать программу своихъ занятій; оно можетъ включить въ нее всѣ вопросы и предложенія, какіе сочтетъ заслуживающими своего вниманія.

2. Правильно созванное Національное Собраніе, будучи органомъ учредительной власти, является въ силу этого высшею властью въ государствѣ. Если даже предположить, что принятыя имъ рѣшенія, касающіяся вопросовъ, не указанныхъ въ декларацiяхъ о пересмотрѣ обѣихъ палатъ, были бы противны конституціонному постановленію, то у послѣдняго не оказалось бы никакой санкціи, и эти рѣшенія сдѣлались бы обязательными, подобно тому какъ во Франціи становится обязательнымъ обыкновенный законъ, даже когда онъ нарушаетъ конституцію [1]).

Эти соображенія могутъ казаться убѣдительными, и 26 января 1882 г. палата депутатовъ стала на эту точку зрѣнія; но мы думаемъ, что противъ вышеприведенныхъ аргументовъ существуютъ не менѣе убѣдительныя возраженія.

Прежде всего не вѣрно, что Національное Собраніе имѣетъ неограниченное право устанавливать программу своихъ занятій. Оно можетъ включить въ нее всѣ предложенія, какія разрѣшаются конституціей, откуда оно само черпаетъ свои права,—но не болѣе этого. Послѣ закона, явившагося результатомъ пересмотра 1884 г., невозможно было бы утверждать, чтобы оно имѣло право обсуждать предложеніе, клонящееся къ отмѣнѣ республиканскаго образа правленія. Кто рѣшился бы защищать юридически, что Національное Собраніе, созванное въ силу ст. 7 закона 25 февраля 1875 г. для избранія президента республики, могло бы заняться обсужденіемъ предложенія о пересмотрѣ конституціи? Въ подобномъ случаѣ не только отсутствовали бы предварительныя, отдѣльныя рѣшенія обѣихъ палатъ, необходимыя для начала пересмотра, но и само Національное Собраніе не было бы ни верховнымъ, ни даже совѣщательнымъ, а являлось бы простою избирательною коллегіею [2]). Собраніе,

---

[1]) См. т. I, стр. 415.

[2]) Однако такого рода попытки, остановленныя немедленно же президентомъ Національнаго Собранія, были сдѣланы во время президентскихъ выборовъ 27 іюня 1894 г. и 17 января 1895 г. (*Journal officiel* отъ 28 іюня, *Débats parlementaires*, стр. 2 и *Journal officiel* отъ 18 января, *Débats parlementaires*, стр. 2). Въ 1894 г. одинъ изъ членовъ Собранія сдѣлалъ даже слѣдующее заявленіе: Я, удивляюсь, что въ Собраніи, *считающемъ себя верховнымъ*, мнѣ не позволили внести предложеніе, имѣющее

избирающее президента республики, и собраніе, созванное для пересмотра конституціи, согласно ст. 8, хотя носятъ то же названіе и состоятъ изъ тѣхъ же элементовъ, представляютъ собою, съ юридической точки зрѣнія, два совершенно различныхъ корпуса.

Если справедливъ высказанный нами взглядъ относительно ограниченнаго пересмотра, то Національное Собраніе, созванное для пересмотра учредительныхъ законовъ, не можетъ даже обсуждать предложеній, касающихся вопросовъ и статей, не упомянутыхъ въ предварительныхъ резолюціяхъ обѣихъ палатъ, такъ какъ оно не компетентно по отношенію къ нимъ. Невѣрно слѣдовательно, что оно имѣетъ неограниченное право само устанавливать программу своихъ занятій. Этотъ взглядъ подтверждается впрочемъ постановленіемъ конституціи. Мы видѣли, что Національное Собраніе не избираетъ своего бюро; между тѣмъ это избраніе составляетъ естественную прерогативу совѣщательныхъ собраній [1]). Назначая ему, вмѣсто избраннаго бюро, бюро сената, авторы конституціи имѣли въ виду не только ускорить его работы; оказывая предпочтеніе бюро палаты, служащей представительницей благоразумія и мудраго консерватизма, они хотѣли прежде всего сдержать Національное Собраніе въ границахъ его правъ и защитить его отъ него самого, въ случаѣ еслибы въ немъ возникло стремленіе къ превышенію своей власти.

Не слѣдовало бы вообще считать Національное Собраніе, созванное для пересмотра конституціи, верховнымъ. Правда, оно осуществляетъ учредительную власть, но лишь въ той мѣрѣ и въ тѣхъ условіяхъ, какія опредѣлены самими учредительными законами. Внѣ этой своего рода конституціонной делегаціи оно не имѣетъ ни правъ, ни власти. Оно не можетъ даже сослаться, чтобы выйти изъ этихъ рамокъ, на полномочія, полученныя имъ отъ избирательнаго корпуса, представителя народнаго самодержавія, такъ какъ оно не избирается спеціально для пересмотра.

Но какимъ образомъ эта теорія ограниченнаго пересмотра можетъ быть фактически сдѣлана обязательной для Національнаго Собранія? Слѣдуетъ признать, что, такъ же какъ и въ вопросѣ о соблюденіи конституціи законодательнымъ корпусомъ, въ этомъ случаѣ необходимо положиться на совѣсть членовъ Собранія, на чувство законно-

---

въ виду пересмотръ конституціи и созваніе Учредительнаго Собранія". Но Собраніе безъ сомнѣнія не считало себя верховнымъ; во всякомъ случаѣ оно не было таковымъ въ дѣйствительности.

[1]) См. выше, стр. 279, 373.

сти, которое почти всегда будетъ господствовать среди большинства его. Прямая юридическая санкція была-бы, какъ мнѣ кажется, невозможна въ данномъ случаѣ. Члены Учредительнаго Собранія 1789 г., повидимому, раздѣляли это мнѣніе, такъ какъ, устанавливая въ конституціи 1791 г. систему ограниченнаго пересмотра, они не нашли никакой другой гарантіи для ея охраненія, кромѣ присяги [1]). Аналогичное же средство было употреблено въ 1884 г. большинствомъ въ каждой изъ двухъ палатъ, принявшихъ ту же систему: былъ заключенъ своего рода договоръ между членами, составлявшими это большинство, отклонять въ Національномъ Собраніи, путемъ предварительнаго вопроса, всякое предложеніе, касающееся какого-либо иного вопроса, кромѣ допущенныхъ предварительными резолюціями обѣихъ палатъ [2]).

Слѣдуетъ впрочемъ замѣтить, что парламентская процедура, путемъ которой можетъ быть ограничена область пересмотра,—такого рода, что это ограниченіе не можетъ носить безусловно точнаго характера. Предварительныя резолюціи палатъ, требуемые статьею 8, не могутъ предъугадывать тѣхъ вопросовъ и конституціонныхъ системъ, которые могутъ быть представлены на обсужденіе Національнаго Собранія. Онѣ могутъ только указать статьи и параграфы учредительныхъ законовъ, подлежащіе пересмотру, какъ это и подтверждается практикой. Но Національное Собраніе должно будетъ обсуждать всѣ внесенныя въ него предложенія, естественно и логически связанныя съ постановленіями, содержащимися въ этихъ статьяхъ

---

[1]) Конституція 1791 г., титулъ VII, ст. 7: „Члены Собранія, созваннаго для пересмотра, послѣ произнесенія ими сообща клятвы *жить или умереть свободными*, должны принести, каждый въ отдѣльности, присягу *ограничиться рѣшеніемъ только тѣхъ вопросовъ, которые подвергнуты на ихъ обсужденіе тождественными вотумами трехъ предшествующихъ законодательныхъ собраній, и поддерживать всею ихъ властью конституцію королевства, декретированную Національнымъ Учредительнымъ Собраніемъ въ 1789, 1790 и 1791 годахъ, а также быть вѣрными націи, закону и королю*“.

[2]) Накэ въ палатѣ депутатовъ, въ засѣданіи 15 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 16 марта, *Débats parlementaires*, палаты депутатовъ стр. 526): „Надо признать, что въ законѣ не сказано ничего на этотъ счетъ... и что впрочемъ,.. еслибы онъ даже говорилъ о невозможности для обѣихъ палатъ заранѣе ограничить задачу Конгресса, это запрещеніе было бы фиктивнымъ, такъ какъ нельзя помѣшать членамъ большинства двухъ палатъ вступить въ соглашеніе между собой и заключить договоръ, который могъ бы быть нарушенъ развѣ только въ случаѣ измѣны ему со стороны договаривающихся, такъ какъ два большинства, соединенныя вмѣстѣ, не могли бы обратиться въ меньшинство“.

и имѣющія въ виду измѣненіе или отмѣну послѣднихъ [1]). Такъ, въ 1884 г., было внесено въ Національное Собраніе, вотировано имъ и включено въ законъ 14 августа 1884 г. предложеніе, не обсуждавшееся предварительно въ сенатѣ и лишь вызывавшее пренія въ палатѣ депутатовъ: «Члены династій, царствовавшихъ во Франціи, не могутъ быть избраны на должность президента республики». Многими членами Національнаго Собранія было замѣчено, что обсужденіе этого предложенія противорѣчило вышеупомянутому договору [2]); но правительство и комиссія не отвергли его: его связали съ одною изъ статей, упомянутыхъ въ резолюціяхъ обѣихъ палатъ, а именно — съ статьею 8 закона 25 февраля 1875 г., предусматривавшею пересмотръ учредительныхъ законовъ. Хотя это предложеніе примыкало болѣе непосредственно къ ст. 2 того же закона, но оно могло быть связано и со статьею 8. Дѣйствительно, оно являлось какъ-бы выводомъ изъ того дополненія, которое было предложено къ этой послѣдней статьѣ и въ силу котораго республиканскій образъ правленія не могъ являться вопросомъ пересмотра [3]).

Еслибы Національное Собраніе, превысивъ свои полномочія, сдѣлало постановленіе по вопросу, выходящему изъ только что указанныхъ нами предѣловъ ея компетенціи, то былъ-ли бы какой-нибудь способъ противодѣйствія принятому имъ незаконно рѣшенію? Одинъ такой способъ былъ предложенъ. Президентъ республики, говорятъ намъ, могъ бы и долженъ былъ бы отказаться обнародовать постановленіе, о которомъ идетъ рѣчь, какъ не имѣющее силы. Но здѣсь возникаютъ серьезныя затрудненія. Прежде всего можно спросить, нуждаются-ли учредительные законы въ обнародованіи, чтобы исполненіе ихъ сдѣлалось обязательно. Не являются ли они актомъ власти, стоящей выше исполнительной, такъ же какъ и законодательной?—

---

[1]) Законъ 14 августа 1884 г., говоря въ своей ст. 2, что предложеніе о пересмотрѣ не можетъ коснуться республиканской формулы правленія этимъ самымъ признаетъ, что принципъ республики не установленъ въ точныхъ и опредѣленныхъ выраженіяхъ ни одною статьею учредительныхъ законовъ. Онъ внѣ и выше ихъ и господствуетъ надъ всею конституціей.

[2]) Засѣданіе Національнаго Собранія 11 августа 1884 г. (*Journal officiel* отъ 12 августа, *Débats parlementaires*, стр. 100).

[3]) Вотъ полный текстъ статьи 2 закона 14 августа 1884 г.: „Параграфъ 3 статьи 8 того же закона 25 февраля 1875 г. дополняется слѣдующими словами: Предложеніе о пересмотрѣ не можетъ касаться вопроса о республиканской формѣ правленія.—Члены династій, царствовавшихъ во Франціи, не могутъ быть избраны на постъ президента республики".

и необходимо ли вмѣшательство первой, для того чтобы учредительный законъ сталъ обязательнымъ для всѣхъ публичныхъ властей и ихъ агентовъ, такъ же какъ и для гражданъ? Но такое мнѣніе должно быть отвергнуто. Пересмотръ конституціи не уничтожаетъ раздѣленія властей, слѣдствіемъ котораго является необходимость для всѣхъ законовъ быть обнародованными исполнительною властью. Во всякомъ случаѣ, чтобы сдѣлаться обязательнымъ, учредительный законъ долженъ быть изданъ, а мы знаемъ, что во французскомъ правѣ изданіе и обнародованіе закона сливаются въ одномъ актѣ. Впрочемъ практика въ этомъ случаѣ неизмѣнна: учредительные законы 1875 г., а также 1879 и 1884 годовъ были обнародованы президентомъ республики; въ законѣ-же 24 февраля 1875 г., касавшагося организаціи, сената, находилось даже особое постановленіе относительно его обнародованія [1]).

Итакъ, обнародованіе такъ же необходимо для учредительныхъ законовъ, какъ и для обыкновенныхъ. Но могъ-ли бы, въ разсматриваемомъ нами случаѣ, президентъ республики отказать въ немъ? Здѣсь необходимо установить извѣстныя разграниченія.

Если предположить, что законъ, касающійся измѣненія конституціи, предложенъ и вотированъ неправильно Національнымъ Собраніемъ, созваннымъ лишь для избранія президента республики, то въ такомъ случаѣ не можетъ возникнуть никакихъ сомнѣній. Это—несуществующій законъ; онъ вотированъ собраніемъ, не имѣющимъ никакой учредительной власти; онъ въ такой же мѣрѣ недѣйствителенъ, какъ и законопроектъ, который былъ бы вотированъ избирательной коллегіей, созванной для назначенія депутата или сенатора. Президентъ республики не долженъ былъ бы придавать ему никакого значенія.

Но если рѣчь идетъ о Національномъ Собраніи, которое, будучи созвано для пересмотра конституціи, согласно предписаніямъ статьи 8, вышло бы изъ предѣловъ, установленныхъ для открывшагося пересмотра, то вопросъ становится гораздо сложнѣе. Мнѣ кажется, что какъ съ принципальной, такъ и съ юридической точки зрѣнія, президентъ республики не могъ бы въ такомъ случаѣ отказать безусловно въ обнародованіи; но нѣтъ основаній думать, что онъ не

---

[1]) Ст. 11: „Настоящій законъ долженъ быть обнародованъ лишь послѣ вотированія закона объ организаціи публичныхъ властей“. Это ясно показываетъ, что до своего обнародованія данный законъ не подлежалъ исполненію.

могъ бы отложить его на неопредѣленное время, что фактически свелось бы къ тому же самому. Дѣйствительно, конституція не устанавливаетъ срока, въ который должно совершиться это обнародованіе. Статья 7 учредительнаго закона 16 іюля 1875 г., опредѣляющая этотъ срокъ для обыкновенныхъ законовъ, не приложима къ учредительнымъ, такъ какъ къ нимъ не могла бы быть примѣнена вторая часть этой статьи, составляющая одно цѣлое съ первой. Это доказывается двумя соображеніями: вторая часть статьи, дающая президенту право потребовать отъ палатъ вторичнаго обсужденія вотированнаго закона, не приложима къ единому національному собранію; послѣднее распускается немедленно же по окончаніи своихъ совѣщаній и можетъ быть созвано вновь лишь съ соблюденіемъ условій, предусмотрѣнныхъ ст. 8 закона 25 февраля 1875 г. Съ другой стороны, Родо, предусмотрительность котораго снова сказалась въ этомъ случаѣ, предложилъ присоединить къ статьѣ 8 особое постановленіе, которое давало бы президенту республики право на условное *veto* по отношенію къ учредительнымъ законамъ,—аналогичное тому, какое было признано за нимъ по отношенію къ обыкновеннымъ законамъ [1]), но иначе регламентированное. Это предложеніе было отвергнуто Національнымъ Собраніемъ [2]).

Отсюда слѣдуетъ, что президентъ республики не имѣетъ права условнаго *veto* по отношенію къ учредительнымъ законамъ, являющимся результатомъ пересмотра; но отсюда также слѣдуетъ, что срокъ для ихъ обнародованія не установленъ и остается неопредѣленнымъ. Можно бы было утверждать противное только при томъ предположеніи, что учредительные законы должны обнародываться въ самый день ихъ вотированія или не позднѣе слѣдующаго дня. Но никто повидимому не допускаетъ такого строгаго толкованія. Правда, до сихъ поръ учредительные законы обнародовались во Франціи въ очень короткій срокъ; однако все-же законы 24 и 25

---

1) Это право уже существовало по отношенію къ обыкновеннымъ законамъ въ февралѣ 1875 г., въ силу закона 13 марта 1873 г.; см. выше. стр. 17.

2) Вотъ текстъ дополнительнаго предложенія Родо *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 629, засѣданіе 24 февраля 1875 г.): „Послѣ окончательнаго вотума, президентъ республики будетъ имѣть право обратиться въ теченіе мѣсяца къ Собранію съ предложеніемъ объ измѣненіи всей или части пересмотрѣнной конституціи.—Собраніе должно подвергнуть вопросъ новому обсужденію. Каковы бы ни были затѣмъ ихъ рѣшенія, новая конституція должна быть обнародована въ теченіе мѣсяца".

февраля 1875 г. были напечатаны въ *Journal officiel* только 28 февраля 1875 г., а законъ 16 іюля 1875 г.—лишь 18 іюля. Несомнѣнно, повидимому, что президентъ республики можетъ избирать благопріятный моментъ для обнародованія законовъ этого рода и откладывать его подъ отвѣтственностью своихъ министровъ, а быть можетъ также, и подъ своею личною отвѣтственностью [1]).

Но если бы даже и не существовало никакой прямой или косвенной санкціи противъ превышенія власти со стороны Національнаго Собранія, правильно созваннаго для производства пересмотра, тѣмъ не менѣе необходимо твердо настаивать на томъ, что его полномочія не неограничены. До извѣстной степени, законъ не можетъ имѣть иной санкціи или гарантіи, кромѣ той, какая лежитъ въ совѣсти высшихъ властей, примѣняющихъ его. Нѣтъ власти, высшей кассаціоннаго суда, когда дѣло идетъ о примѣненіи закона къ отдѣльнымъ случаямъ. Но кто могъ бы сказать, что кассаціонный судъ имѣетъ право давать преднамѣренно законамъ толкованіе, которое онъ самъ считаетъ неправильнымъ? Чтобы быть свободными, народъ и его представители должны твердо держаться той идеи, что пока существуетъ данная конституція, ее необходимо соблюдать ради нея самой.

Слѣдуетъ-ли заключить изъ изложенной нами теоріи относительно области вопросовъ, доступныхъ пересмотру, что одновременный пересмотръ всѣхъ нашихъ учредительныхъ законовъ невозможенъ? Повидимому, можно было бы придти къ подобному заключенію; но я однако не считаю его правильнымъ. Въ самомъ дѣлѣ, кто могъ бы помѣшать обѣимъ палатамъ въ ихъ отдѣльныхъ и согласныхъ между собою резолюціяхъ объявить одно за другою всѣ статьи нашихъ трехъ учредительныхъ законовъ подлежащими пересмотру, за исключеніемъ послѣдняго параграфа новой статьи 8 закона 25 февраля 1875 г., какою она оказалась послѣ пересмотра 14 августа 1884 г.? Что касается этого послѣдняго параграфа, то очевидно, что его нельзя подвергнуть пересмотру. Но если такъ, то почему бы обѣ палаты, пожелавъ произвесть полный пересмотръ, не могли бы просто объявить, «что долженъ быть произведенъ пересмотръ учредительныхъ законовъ»? Оговорка, заключающаяся въ послѣднемъ параграфѣ статьи 8 (пересмотрѣнной) закона 25 февраля 1875 г., не уничтожалась бы этимъ, и Національное Собраніе не могло бы обсуждать ни одного предложенія, клонящагося къ измѣненію само

[1]) См. выше, стр. 75.

формы государственнаго устройства, потому что полномочія этого собранія исходили бы отъ конституціи, а послѣдняя исключаетъ всѣ предложенія такого рода. Можно указать также, что въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ содержится аналогичная статья по отношенію къ отдѣльнымъ штатамъ, гарантирующая каждому изъ нихъ республиканскую форму правленія [1]); подобнымъ же образомъ федеральная швейцарская конституція гарантируетъ отдѣльнымъ кантонамъ ихъ кантональныя конституціи подъ тѣмъ условіемъ, чтобы онѣ «обезпечивали осуществленіе политическихъ правъ согласно республиканской представительной или демократической формѣ правленія [2]). Однако же никто никогда не сомнѣвался, что конституціи отдѣльныхъ штатовъ сѣверо-американскаго союза и швейцарскихъ кантоновъ могутъ быть подвергнуты полному пересмотру.

Наконецъ сама процедура пересмотра, въ томъ видѣ какъ она установлена закономъ 25 февраля 1875 г. (ст. 8), могла-бы подвергнуться пересмотру, потому что изъ него изъятъ только послѣдній параграфъ этой статьи 8. Многіе этого желаютъ во Франціи, такъ какъ многіе думаютъ, какъ я упоминалъ объ этомъ выше, что единственный способъ пересмотра, согласный съ основными принципами государственнаго права,—тотъ, при которомъ онъ поручается Учредительному Собранію. Этого требовалъ и Гамбетта во время обсужденія учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. [3]). Но можно-ли было бы, взявъ за точку отправленія изложенное мною французское конституціонное право, придти къ организаціи пересмотра Учредительнымъ Собраніемъ? Многіе думаютъ это, и Накэ развивалъ въ этомъ смыслѣ въ 1894 г. цѣлый планъ въ палатѣ депутатовъ [4]). Онъ состоялъ въ томъ, чтобы потребовать у палатъ резолюціи о

---

[1]) Ст. 4, отд. 4.

[2]) Ст. 6.

[3]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 422.

[4]) Засѣданіе 15 марта 1894 г. (*Journal officiel* отъ 16, *Débats parlementaires*, стр. 527): „Мое предложеніе заключается въ слѣдующемъ: палата депутатовъ, принимая во вниманіе, что полный пересмотръ конституціи необходимъ, и что этотъ пересмотръ можетъ быть совершенъ лишь Учредительнымъ Собраніемъ но принимая также во вниманіе, что такой способъ пересмотра требуетъ предварительнаго измѣненія процедуры, установленной учредительнымъ закономъ 25 февраля 1875 г., постановляетъ: созвать съ Версалѣ Національное Собраніе для пересмотра статьи 8 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г.“. Я полагаю, что въ такомъ видѣ это предложеніе недопустимо, такъ какъ оно должно было бы исключить предпослѣдній параграфъ статьи 8.

необходимости измѣненія статьи 8 учредительнаго закона 25 февраля 1875 г.; затѣмъ Національное Собраніе замѣнило бы эту статью постановленіемъ, которое объявляло бы, что впредь пересмотръ конституціи долженъ производиться Учредительнымъ Собраніемъ, причемъ были опредѣлены составъ и полномочія этого собранія; наконецъ было бы избрано Учредительное Собраніе, которое и приступило бы къ пересмотру конституціи. Но возможно ли все это съ юридической точки зрѣнія? Да, но подъ однимъ условіемъ,—а именно, чтобы созданное такимъ образомъ Учредительное Собраніе не имѣло неограниченныхъ полномочій. Оно не могло-бы отмѣнить «республиканской формы правительства», такъ какъ оно было бы обязано своимъ юридическимъ существованіемъ конституціи, въ которой содержится это ограниченіе. Національное Собраніе, которое измѣнило-бы статью 8 (за исключеніемъ ея послѣдняго параграфа), не могло бы предоставить новой созданной имъ учредительной власти (какова бы она ни была) права обсуждать предложенія, которыхъ оно не могло-бы обсуждать само; изъ этого сцѣпленія юридическихъ послѣдствій нѣтъ выхода. Но сколько осложненій и возможныхъ опасностей въ этихъ предложеніяхъ, стремящихся къ измѣненію существующаго способа пересмотра, и насколько процедура, установленная нынѣ дѣйствующей конституціей, благоразумнѣе и практичнѣе, открывая въ то же время доступъ къ не менѣе широкимъ перемѣнамъ, еслибы только страна серьезно захотѣла ихъ.

ПРИЛОЖЕНІЕ.

(Къ стр. 193).

Разсматривая руководящія правила и послѣдствія политической отвѣтственности министровъ, установленной нашими учредительными законами, я высказалъ въ общихъ чертахъ мои соображенія въ пользу того мнѣнія, что министры не обязаны выйти въ отставку послѣ неблагопріятнаго для нихъ вотума сената. До послѣдняго времени парламентскій обычай, повидимому, согласовался съ такимъ взглядомъ на дѣло. Затѣмъ этотъ вопросъ былъ поставленъ въ парламентѣ и горячо обсуждался въ печати, причемъ не разъ дѣлались ссылки на мои «*Основныя Начала Государственнаго Права*». Въ виду этого я считаю нужнымъ изложить здѣсь парламентскій инцидентъ, явившійся новымъ прецедентомъ въ данномъ вопросѣ, и подтвердить дополнительными аргументами защищаемое мною мнѣніе.

I.

Вопросъ этотъ возникъ неожиданно [1]), по поводу интерпелляціи обсуждавшейся въ сенатѣ 11 февраля 1896 г. и закончившейся во-

---

[1]) Можно однако указать на слѣдующія слова, произнесенныя 14 января 1895 г. Валлономъ, бывшимъ въ этотъ день президентомъ сената, какъ старѣйшій изъ его членовъ (*Journal officiel* отъ 15 января *Débats parlementaires*, стр. 1): „Я желаю, чтобы сенатъ всегда выполнялъ съ мудростью и твердостью роль, предназначенную ему конституціей. Чтобы дать республикѣ твердое и благоразумное правительство, конституція вручила исполнительную власть президенту, прерогативы котораго, пока длятся его полномочія, ни въ чемъ не уступаютъ прерогативамъ конституціоннаго монарха. Въ то же время конституція подѣлила законодательную власть, на началахъ полнаго равенства, между двумя пала-

тумомъ порицанія, высказаннаго министру юстиціи. Затѣмъ 13 февраля, по поводу того же самаго вопроса, была сдѣлана интерпелляція въ палатѣ депутатовъ, но обсужденіе ея закончилось вотумомъ довѣрія къ правительству. 15 февраля въ сенатѣ былъ снова сдѣланъ запросъ по тому же вопросу и снова возбуждены пренія, въ заключеніе которыхъ верхняя палата, большинствомъ 169 голосовъ противъ 71, вотировала слѣдующую резолюцію: «Подтверждая свой вотумъ 11 февраля, сенатъ переходитъ къ очередному порядку». Затѣмъ сенаторъ Демоль взошелъ на трибуну и сдѣлалъ такое заявленіе: «Нѣкоторые изъ моихъ друзей и я самъ намѣревались интерпеллировать министерство по поводу того толкованія, какое оно желаетъ придать статьѣ 6 закона 25 февраля 1875 г., касающейся отвѣтственности министровъ передъ палатами... Въ виду только что происшедшаго голосованія мы откладываемъ осуществленіе нашего намѣренія въ ожиданіи рѣшенія, которое приметъ правительство подъ вліяніемъ этого вотума» [1]).

20 февраля— новая интерпелляція въ палатѣ депутатовъ «по поводу противорѣчивыхъ заявленій министра юстиціи во время обсужденія послѣднихъ запросовъ». Въ послѣдовавшихъ затѣмъ преніяхъ президентъ совѣта сдѣлалъ слѣдующее ясное заявленіе: «До того дня, пока палата не скажетъ, что мы потеряли ея довѣріе, мы останемся на нашихъ мѣстахъ, такъ какъ мы думаемъ, что такова наша обязанность по отношенію къ вамъ; какъ только вы выскажетесь въ противномъ смыслѣ, мы удалимся [2]).

Тогда долженъ былъ сказать свое слово сенатъ, и конфликтъ принялъ острый характеръ. Но въ началѣ засѣданія 21 февраля сенаторъ Демоль прочелъ слѣдующую декларацію, подписанную имъ, Ройе и Франкомъ Шово: «Мм. гг., послѣ заявленія, сдѣланнаго прези-

---

тами, которыя всемогущи, пока онѣ дѣйствуютъ согласно при осуществленіи своихъ правъ, движимыя чувствомъ взаимнаго уваженія. Если эта гармонія существовала при монархіяхъ 1815 и 1830 гг., между двумя палатами столь различнаго происхожденія, то какъ могла бы она не поддерживаться при республикѣ между двумя палатами, вышедшими изъ одного и того же источника: всеобщаго избирательнаго права! Это первое жизненное условіе всякаго парламентскаго режима и самая настоятельная потребность страны.—Итакъ, я желаю, чтобы конституція, примѣняемая во всей ея цѣлости, обезпечила, согласно патріотическимъ стремленіямъ вотировавшаго ее Національнаго Собранія, уваженіе къ свободѣ, умиротвореніе умовъ и возвышеніе Франціи".

[1]) *Journal officiel* отъ 16 февраля 1896 г., *Débats parlementaires*, стр. 142.

[2]) *Journal officiel* отъ 21 февраля 1896 г., *Débats parlementaires*, стр. 280.

дентомъ совѣта въ палатѣ депутатовъ, мы считаемъ безполезнымъ поддерживать интерпелляцію, которая потеряла всякое значеніе и которой вслѣдствіе положенія, занятаго министерствомъ, заранѣе отказано въ конституціонной санкціи... Министерство желаетъ управлять безъ сената. Оно сочло возможнымъ аппелировать къ одной палатѣ на другую; оно думаетъ, что министерство не отвѣтственно передъ сенатомъ. Мы протестуемъ противъ этого нарушенія точныхъ постановленій учредительнаго закона. Мы намѣрены сохранить неприкосновеннымъ то, что вручено сенату республиканской конституціей. Мы снова подтверждаемъ наше право контроля и отвѣтственность министровъ передъ обѣими палатами.—Парламентскимъ отвѣтомъ на слова и дѣйствія кабинета могъ бы быть, съ нашей стороны, отказъ ему во всякомъ содѣйствіи; но сенатъ не хочетъ прерывать законодательную жизнь страны. Не смотря на положеніе, занятое министерствомъ, сенатъ не отказывается отъ выполненія своего долга. Онъ намѣренъ поддерживать свои права во всей ихъ полнотѣ; онъ будетъ принимать рѣшенія по поводу предложеній министерства во всей своей независимости, заботясь только объ интересахъ страны, и будетъ требовать отчета въ его дѣйствіяхъ. Пусть страна рѣшитъ, кто правъ: министры, не побоявшіеся вызвать опаснѣйшій кризисъ, или сенатъ, не желающій усиленіемъ конституціоннаго конфликта подвергать опасности общественное спокойствіе, хотя онъ имѣетъ на своей сторонѣ право и законъ» [1]).

Сенаторъ Лабишъ предложилъ тогда слѣдующую формулу перехода къ очередному порядку, вотированную большинствомъ 184 голосовъ противъ 60: «Одобряя резолюцію, только что прочтенную съ трибуны, сенатъ переходитъ къ очереднымъ занятіямъ».

Затѣмъ конфликтъ снова разгорѣлся. 31 марта въ сенатѣ было сдѣлано нѣсколько вопросовъ президенту совѣта, бывшему вмѣстѣ съ тѣмъ министромъ иностранныхъ дѣлъ, по поводу внѣшней политики. Президентъ совѣта принялъ эти вопросы и отвѣтилъ на нихъ. 2 апрѣля была сдѣлана интерпелляція въ палатѣ депутатовъ по поводу тѣхъ же событій внѣшней политики, и пренія закончились вотированіемъ довѣрія правительству большинствомъ 96 голосовъ. На другой день, 3 апрѣля—новая интерпелляція въ сенатѣ по поводу тѣхъ же самыхъ событій. Президентъ совѣта, присоединившись сначала къ предложенію объ отсрочкѣ преній, которое было отвергнуто, заявилъ, что не можетъ принять интерпелляціи, такъ какъ не имѣ-

---

[2]) *Journal officiel* отъ 22 февраля, *Débats parlementaires*, стр. 145.

етъ ничего прибавить къ уже даннымъ имъ ранѣе объясненіямъ. Сенатъ большинствомъ 155 голосовъ противъ 85 вотировалъ формулу перехода къ очереднымъ дѣламъ, въ которой говорилъ, что «не можетъ относиться съ довѣріемъ къ правительству» [1]), и отсрочилъ свои засѣданія до 21 апрѣля. Министерство осталось у власти.

II.

Вернемся теперь къ вопросу конституціоннаго права, разсматривая его съ точки зрѣнія не парламентскаго обычая, а конституціонной теоріи. Мнѣ кажется, что только что изложенный инцидентъ содержитъ въ себѣ очень важный урокъ. Онъ показываетъ, до какой степени опасно и невозможно включить правила парламентскаго образа правленія въ рамки точнаго и неподвижнаго законодательнаго текста. Эти правила слишкомъ сложны, полны отличій и оттѣнковъ, для того чтобы ихъ можно было регламентировать. Руководясь очень вѣрнымъ инстинктомъ, англичане никогда не пытались дѣлать этого. Тѣмъ не менѣе, у парламентскаго образа правленія, какъ у всякой политической системы, есть свои законы, т. е. логическія и естественныя правила, вытекающія изъ его основныхъ свойствъ; но эти правила могутъ быть опредѣлены лишь теоріей и опытомъ, наукою и обычаемъ.

Такъ какъ однако у насъ существуетъ по этому вопросу писанный законъ, то мы должны подчиняться ему и уважать его;—но при условіи его точнаго истолкованія. Для этого необходимо примѣнить къ нему тѣ же пріемы толкованія, какія примѣняются ко всѣмъ другимъ законамъ; но мнѣ кажется, что въ данномъ случаѣ часто отступаютъ отъ правильнаго метода.

Статья 6 закона 25 февраля 1875 г. разсматривалась, какъ точный законодательный текстъ, носящій характеръ прямого предписанія, и въ декларации, одобренной сенатомъ, говорилось о «нарушеніи конституціоннаго постановленія». Но чтобы эта статья имѣла такое значеніе, необходимо было-бы одно изъ двухъ: или чтобы парламентскій образъ правленія былъ изобрѣтенъ въ 1875 г. и чтобы у него не было вообще, а въ частности и во Франціи, своей исторіи и теоріи, которыя естественно тогда имѣлись-бы въ виду; или же—чтобы, вотируя этотъ законъ, Національное Собраніе пожелало организовать парламентскій образъ правленія на совершенно новыхъ началахъ, установленныхъ имъ послѣ зрѣлаго обсужденія. Но мы сейчасъ увидимъ, какъ стоитъ это дѣло въ дѣйствительности.

Формула, находящаяся въ первой части статьи 6 и гласящая, что министры *отвѣтственны передъ палатами*, далеко не была новой въ 1875 г. Это общая и классическая формула парламентскаго образа правленія, какъ во Франціи, такъ и во всѣхъ странахъ, говорящихъ французскимъ языкомъ; она переходила изъ одной книги въ другую, со временъ Шатобріана до Дювержье до Горанна и Прево-Парадоля [1]). Она справедлива, какъ общее положеніе, при условіи, что при его примѣненіи будутъ сдѣланы необходимыя ограниченія, и мы сейчасъ увидимъ, что это условіе никогда не упускалось изъ вида въ предшествующія эпохи. Въ самомъ дѣлѣ, какъ общее положеніе, несомнѣнно, что при парламентскомъ образѣ правленія обѣ палаты могутъ требовать у министровъ отчета въ ихъ дѣйствіяхъ и что гармонія между министерствомъ и обѣими палатами составляетъ условіе полнаго равновѣсія въ этой системѣ. Но когда писавшіе или произносившіе эту формулу примѣняли ее къ конституціонной монархіи, какъ во Франціи, такъ и въ другихъ странахъ (и не только въ Англіи), они понимали ее въ томъ смыслѣ, что судьба министерскихъ кабинетовъ зависѣла отъ одной народной палаты, а не отъ верхней камеры, которая въ то время еще не была выборной.

Вотъ что говорилъ одинъ изъ ораторовъ въ засѣданіи 20 ноября 1830 г. на конгрессѣ, обсуждавшемъ бельгійскую конституцію: «Кто назначаетъ *выборную палату*? Избирательныя коллегіи, т. е. часть націи, заинтересованная въ поддержаніи порядка и относящаяся сознательно къ правамъ и обязанностямъ страны. Разъ составленная *палата* утверждаетъ, измѣняетъ или свергаетъ министерство, смотря по степени довѣрія или недовѣрія, какую оно внушаетъ ей... Но избранное или утвержденное такимъ образомъ министерство можетъ существовать лишь подъ условіемъ управлять согласно желаніямъ палаты, т. е. страны, представительницей которой она считается.

---

[1]) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, 2-е изд., т. I, стр. 90—91: „Въ эпоху послѣдней конституціонной монархіи считалось общимъ мѣстомъ приписывать министерству двойную миссію служить представителемъ короля въ залѣ, гдѣ засѣдаютъ *палаты*, и представителемъ *палатъ* въ кабинетѣ короля... Министерство отвѣтственно за свои вины, ошибки и даже за простую небрежность—передъ королевскою властью и передъ парламентскою“.—См. также слѣдующее мѣсто въ *Новой Франціи* (кн. II, гл. V, стр. 121), гдѣ авторъ говоритъ объ организаціи парламентской республики: „Разрѣшеніе задачи было бы облегчено..., еслибы министерство, *присуществующее въ палатахъ* и облеченное тою же властью, какъ и при конституціонной монархіи....., *покрывало бы и уменьшало въ такой же степени отвѣтственность президента*.

Итакъ, внутреннее управленіе, *избраніе членовъ верхней палаты*, дипломатія, словомъ—все находится подъ неустранимымъ давленіемъ палаты депутатовъ» [1]).

Откроемъ теперь трактатъ по государственному праву, выясняющій съ наибольшею проницательностью принципы парламентскаго образа правленія, дѣйствовавшаго при Іюльской Монархіи,—*Le régime constitutionnel* Гелло: «Не подлежитъ сомнѣнію, говоритъ авторъ, что при вотированіи закона три вѣтви законодательной власти равноправны; ни одна изъ нихъ не имѣетъ преобладающаго вліянія, потому что для изготовленія закона требуется единодушное рѣшеніе; но не менѣе вѣрно, что во всѣхъ внѣшнихъ дѣйствіяхъ представительнаго корпуса, палатѣ депутатовъ принадлежитъ особая роль. Такъ ея выборный характеръ предоставляетъ ей, повидимому спеціальную миссію черпать въ сердцѣ націи кровь, служащую источникомъ жизни для правительства; такъ необходимо получить прежде всего ея согласіе на взыманіе налоговъ, причемъ она является какъ-бы наиболѣе прямымъ представителемъ платящаго населенія; *такъ государь имѣетъ право распустить ее, но подъ условіемъ потребовать другой палаты у страны, которая какъ-бы призывается въ судьи*; *такъ наконецъ она имѣетъ право обвинить министровъ, и это вполнѣ народное право показываетъ, что обязанность наблюдать за ними перешла исключительно въ ея руки*; всѣмъ этимъ она отличается отъ другихъ властей, не переставая быть однородной съ ними» [2]).

Вотъ доктрина конституціонной монархіи. Но не измѣнились ли эти правила при преобразованіи послѣдней въ парламентскую республику? Сдѣлавшись выборною, верхняя палата могла получить права, которыхъ не имѣла прежде. Здѣсь умѣстно воспользоваться данными, указанными нами ранѣе [3]). Мы видѣли, что, при Второй Имперіи, писатели, привязанные къ старымъ парламентскимъ традиціямъ, предчувствуя близкое возвращеніе политической свободы, подготовляли будущій парламентаризмъ, пытаясь заранѣе выяснить его руководящія нормы. Такими писателями были герцогъ Брольи и Прево-Парадоль, глубокое вліяніе которыхъ на законодателей 1875 г., было доказано мною. Оба они хотѣли, чтобы въ будущей республикѣ,

---

[1]) *Exposé des motifs de la Constitution belge*, par un docteur en droit, Брюссель, 1864 г., стр. 123.

[2]) Hello, *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la Science sociale et politique* (3-е изд.), Парижъ, 1898 г., т. II, стр. 267.

[3]) См. выше, стр. 26 и слѣд.

установленіе которой они предвидѣли, были учреждены двѣ камеры, и оба желали также выборнаго сената [1]). Ни одному изъ нихъ однако не приходило въ голову нарушать прежнее, испытанное равновѣсіе парламентской системы; ни одинъ изъ нихъ не предлагалъ дать сенату одинаковыя права съ палатою депутатовъ въ томъ, что касалось политическаго вліянія; ни тотъ, ни другой не признавали за сенатомъ права свергать своими вотумами министерство.

Герцогъ Брольи стремился однако «пріобщить сенатъ къ правительству, къ руководительству государственными дѣлами»; но онъ хотѣлъ достигнуть этого присвоеніемъ ему совсѣмъ другихъ аттрибутовъ [2]). Вотъ его заключительныя слова: «Передъ лицомъ прочно организованнаго сената, основаннаго на избраніи, сильнаго престижемъ воспоминаній и возвышенностью общественнаго положенія, могущественнаго, благодаря аттрибутамъ, въ осуществленіи которыхъ онъ участвуетъ, и своимъ собственнымъ прерогативамъ, *палата депутатовъ, основанная на всеобщемъ избирательномъ правѣ, могла-бы, по нашему мнѣнію, пользоваться своимъ естественнымъ преобладаніемъ, не рискуя злоупотребить имъ* [3]).

Прево-Парадоль высказался еще яснѣе. Мы уже знаемъ, что онъ былъ однимъ изъ желавшихъ какъ можно точнѣе опредѣлить и какъ можно сильнѣе укрѣпить власть палаты депутатовъ надъ кабинетомъ. Онъ хотѣлъ, чтобы послѣдняя имѣла право вотировать прямо поставленный вопросъ объ удержаніи у власти и утвержденіи министерства. Онъ хотѣлъ, чтобы ей принадлежало формальное право избирать президента совѣта [4]). Но онъ не признавалъ никакого подобнаго права за своимъ выборнымъ сенатомъ, который не долженъ былъ вмѣшиваться въ эти дѣла. «Аттрибуты этого собранія, говорилъ онъ, были бы тождественны аттрибутамъ нашей прежней палаты перовъ, т. е. оно осуществляло бы законодательную власть совмѣстно съ другой палатой, пользовалось-бы правомъ законодательнаго почина, интерпелляціи и всѣми правами, свойственными свободнымъ собраніямъ; *но оно не было-бы облечено тѣми особыми правами, которыхъ мы требовали для другой палаты и которыя касаются возобновленія министерствъ*» [5]).

---

1) Прево-Парадоль опредѣленно высказывалъ также желаніе, чтобы сенатъ принималъ участіе въ правѣ распущенія палаты депутатовъ.

2) *Vues sur le gouvernement de la France*, гл. VIII, стр. 275 и слѣд.

3) *Ibidem*, стр. 297.

4) См. т. I, стр. 309, 310.

5) *La France nouvelle*, кн. II, гл. IV, стр. 112.

Вотъ чему учили люди, бывшіе въ теоретическомъ отношеніи ближайшими подготовителями конституціи 1875 г., и мы видимъ, что до тѣхъ поръ французская конституціонная доктрина развивалась чрезвычайно послѣдовательно. Возможное-ли дѣло, чтобы статья 6 закона 25 февраля 1875 г. внезапно перевернула все это и установила совершенно новую систему; чтобы большинство Національнаго Собранія, отвергнувъ своихъ прежнихъ учителей, устремилось въ область неизвѣстнаго! Чтобы такое предположеніе сдѣлалось вѣроятнымъ и чтобы текстъ статьи 6 получилъ такимъ образомъ новый и безотносительный смыслъ, необходимо было бы, чтобы Національное Собраніе пожелало этого и чтобы оно ясно выразило свою волю; а такъ какъ дѣло шло объ очень крупномъ нововведеніи, то это не могло бы произойти безъ серьезныхъ и торжественныхъ преній. Между тѣмъ текстъ статьи 6 былъ принятъ безъ преній во второмъ и третьемъ чтеніяхъ [1]). И насъ хотятъ увѣрить, что этотъ законодательный текстъ ниспровергъ классическую теорію парламентскаго образа правленія! Это невозможно.

III.

Это невозможно также и по другой причинѣ, на которую мнѣ приходилось не разъ указывать. По самой сущности парламентскаго образа правленія, необходимо, чтобы право законодательнаго собранія рѣшать судьбу министерствъ, свергать ихъ или поддерживать своими вотумами, уравновѣшивалось правомъ исполнительной власти распускать это собраніе ранѣе истеченія срока его полномочій и аппелировать на него къ самой странѣ путемъ назначенія новыхъ выборовъ. Право распущенія—существенная принадлежность этой формы правительства, такъ какъ лишь оно одно можетъ обезпечить исполнительной власти достаточную независимость; безъ него мы

[1]) *Annales de l'Assemblée Nationale*, т. XXXVI, стр. 418 (второе чтеніе, 3 февраля), стр. 628 (третье чтеніе, 24 февраля), первое чтеніе заключалось въ преніяхъ общаго характера по вопросу объ осуществленіи учредительной власти Національнымъ Собраніемъ; во время этихъ преній, по поводу самой статьи 6 было сдѣлано буквально только одно замѣчаніе. Оно было повторено и при второмъ чтеніи; оно исходило отъ Говарди, но касалось второй части статьи: „Президентъ республики отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны". Говарди упрекалъ комиссію въ томъ, что она говорилъ вообще о президентѣ республики, выбросивъ спеціальное упоминаніе о маршалѣ Макъ-Магонѣ, содержавшееся въ первоначальномъ проектѣ.

снова пришли бы къ самому опасному смѣшенію властей [1]). Палата, которая могла бы по своему желанію принудить министровъ выйти въ отставку или удержать ихъ на своихъ мѣстахъ и которая не могла бы быть распущенной исполнительной властью, была бы фактически всемогущей и господствовала бы надъ другими видами власти. Еслибы французскій сенатъ, имѣя голосъ въ рѣшеніи вопроса о распущеніи палаты депутатовъ и не рискуя самъ подвергнуться распущенію, располагалъ въ то же время судьбами министровъ, то онъ представлялъ бы собою высшую власть, единственную, такъ сказать, въ нашей конституціи. Кто осмѣлился-бы утверждать, что авторы учредительныхъ законовъ 1875 г. желали предоставить подобную роль созданному ими сенату съ его семидесятью пятью пожизненными членами?

Еслибы было желаніе дать сенату всѣ тѣ права, какими пользуется палата депутатовъ, то необходимо было бы, чтобы право распущенія могло осуществляться также по отношенію и къ нему,— какъ это практикуется въ другихъ конституціонныхъ странахъ.

Бельгійская конституція установила въ своей статьѣ 71 слѣдующее правило: «*Король имѣетъ право распустить палаты, какъ одновременно, такъ и порознь*. Актъ распущенія долженъ заключать въ себѣ созваніе избирателей въ сорокадневный срокъ, а палатъ— въ двухмѣсячный». Признаніе этого права въ примѣненіи къ сенату имѣетъ тѣмъ бо́льшее значеніе, что мы не находимъ его въ проектѣ комиссіи, которая предложила сначала невыборную верховную камеру. Въ засѣданіи 7 января 1831 г., докладчикъ Raikem такъ объяснилъ конгрессу это измѣненіе: «Статья 54 проекта комиссіи предоставляла право распущенія лишь по отношенію къ выборной палатѣ. Это постановленіе согласовалось съ системою проекта, уступавшею главѣ государства право назначать членовъ сената. Но такъ какъ, согласно уже декретированнымъ постановленіямъ, сенатъ является такимъ же выборнымъ, какъ и палата представителей, *то право распущенія должно быть распространено одинаково на оба собранія*» [2]).

Такимъ образомъ бельгійскій сенатъ могъ бы, не нарушая основныхъ принциповъ конституціоннаго права, привлекать къ политической отвѣтственности министровъ, такъ же какъ и палата депутатовъ. Правда, результатомъ этого была-бы большая неустойчивость

---

[1]). См. т. I, стр. 100, 119.

[2]) *Exposé des motifs de la Constitution belge* par un docteur en droit, стр. 569.

парламентскаго образа правленія, и на практикѣ въ Бельгіи, повидимому, поддерживаются старыя парламентскія традиціи. Въ главѣ, посвященной Лавеле бельгійскому парламентскому правительству, часто встрѣчается общепринятая формула, согласно которой министерство должно обладать «большинствомъ въ палатахъ» [1]); но мы находимъ тамъ также фразы въ родѣ слѣдующей: «Если можно было до сихъ поръ въ чемъ-нибудь упрекнуть короля Леопольда II, то развѣ въ излишней уступчивости министрамъ, *навязываемымъ ему большинствомъ палаты*, и въ томъ, что онъ является черезчуръ парламентскимъ монархомъ» [2]).

Испанская конституція 30 іюля 1876 г., повидимому, ставитъ обѣ палаты на равную ногу по отношенію къ ихъ праву привлекать къ отвѣтственности министровъ. Вотъ что говорится въ ней о *Кортесахъ*, т. е. о законодательномъ корпусѣ, состоящемъ изъ сената и палаты депутатовъ: «Ст. 45. Помимо законодательной власти, осуществляемой кортесами совмѣстно съ королемъ, кортесы осуществляютъ также слѣдующія права..... 3. *Привлеченіе къ отвѣтственности министровъ, которые должны быть обвиняемы палатою, а судимы сенатомъ*» [3]). Но, не говоря уже о томъ, что этотъ законодательный текстъ можетъ имѣть въ виду лишь *судебную отвѣтственность* министровъ, испанская конституція примѣняетъ право распущенія также и къ сенату, въ той мѣрѣ, въ какой послѣдній является выборною, палатою: «Ст. 35. Король имѣетъ право *распустить одновременно или порознь выборную часть сената и палату депутатовъ* съ обязательствомъ созвать на ихъ мѣсто другія въ трехмѣсячный срокъ, считая со дня распущенія» [4]).

Но въ 1875 г. Національное Собраніе не захотѣло, чтобы право распущенія могло осуществляться по отношенію къ французскому сенату. Предложеніе въ этомъ смыслѣ было сдѣлано, но оно отвергло его [5]). Болѣе того: еслибы сенатъ пользовался тѣмъ политическимъ правомъ, притязаніе на которое заявлено имъ, то невозможно было бы подвергнуть его поведеніе непосредственному суду страны. Въ самомъ дѣлѣ, средствомъ для этого могло бы служить возобновленіе

---

1) Loveley, *Le gouvernement dans la démocratie*, 1891 г., т. I, кн. VII, гл. VII; *Le régime constitutionnel: Léopold I-er et Leopold II en Belgique*, напр. стр. 369.

2) *Ibidem*, стр. 367.

3) Dareste, *Les Constitutions modernes* (2-е изд.), т. I, стр. 628.

4) Dareste, *Les Constitutions modernes* (2-е изд.), т. I, стр. 627.

5) См. выше, стр. 130.

сената путемъ общихъ выборовъ. Между тѣмъ эти общіе выборы не только не могли бы произойти немедленно же, за отсутствіемъ права распущенія, но они не могли бы произойти никогда, такъ какъ къ сенату примѣнена система частичнаго обновленія [1]).

IV.

Что же остается отъ текста статьи 6, повидимому имѣющаго такой неумолимо точный смыслъ? Слѣдуетъ прибавить, что можно было бы принять въ соображеніе также и другіе тексты нашихъ учредительныхъ законовъ.

Въ самомъ дѣлѣ, что касается сената, то учредительный законъ 25 февраля 1875 г. объ организаціи публичныхъ властей является лишь принципіальнымъ закономъ; имъ только учреждается сенатъ. Но у послѣдняго имѣется своя спеціальная хартія въ видѣ закона 24 февраля 1875 г., всецѣло посвященнаго ему. Этотъ законъ не ограничивается опредѣленіемъ состава сената и способа избранія его членовъ: онъ возвращается къ его аттрибутамъ съ цѣлью подтвердить и точнѣе установить ихъ. Но, перечисляя и опредѣляя въ своей статьѣ 8 его законодательные аттрибуты [2]), онъ, говоря въ статьѣ 9 о его полномочіяхъ относящихся къ министерской отвѣтственности, упоминаетъ лишь о судебной отвѣтственности министровъ [3]). Въ этомъ дѣлѣ онъ предоставляетъ ему, какъ судьѣ, послѣднее слово. О политической-же отвѣтственности нѣтъ даже и рѣчи; безъ сомнѣнія--потому что въ данномъ случаѣ для этой отвѣтственности нѣтъ соотвѣтствующей санкціи, которая заключается въ парламентской и условной обязанности министровъ, навлекшихъ на себя порицаніе, выйти въ отставку.

Однако формулировка статьи 6 закона 25 февраля 1875 г., понятая въ ея историческомъ освѣщеніи, предоставляетъ сенату нѣчто бо̀льшее, чѣмъ право суда надъ министрами, обвиненными палатою депутатовъ. Онъ можетъ *контролировать* министерство путемъ во-

---

[1]) См. выше, стр. 246.

[2]) „Сенату принадлежитъ, совмѣстно съ палатою депутатовъ, законодательный починъ и право изготовлять законы". Затѣмъ слѣдуетъ постановленіе относительно финансовыхъ законовъ. Между тѣмъ въ законѣ 25 февраля уже было сказано (ст. 1): „Законодательная власть осуществляется двумя собраніями: палатою депутатовъ и сенатомъ".

[3]) Сенатъ можетъ быть обращенъ въ трибуналъ для суда надъ президентомъ республики или надъ министрами".

просовъ, интерпелляцій и парламентскихъ слѣдствій. Я показалъ, что это право, даже лишенное той санкціи, какая находится въ рукахъ палаты депутатовъ, вовсе не представляетъ собою чего-то безразличнаго и не заслуживающаго вниманія [1]). Такимъ образомъ, при нашемъ толкованіи, всѣ тексты конституціи получаютъ соотвѣтствующее значеніе, согласное съ основными принципами и гармонирующее одно съ другимъ.

Въ заключеніе я напомню еще одинъ конституціонный текстъ, который покажетъ французскимъ юристамъ, что не слѣдуетъ злоупотреблять выраженіемъ *отвѣтственные министры*, вписаннымъ въ конституцію, и что это выраженіе можетъ получить значительно смягченное значеніе. Статья 2 сенатусъ-консульта 8—10 декабря 1869 года гласила: «Министры зависятъ только отъ императора.— *Они отвѣтственны*.—Они могутъ быть преданы суду только сенатомъ». Какое же право вытекало отсюда для Законодательнаго Корпуса и какъ онъ могъ воспользоваться министерской отвѣтственностью?

Библиотека
Института Ленина
при Ц. К. К. П. С. (б.)

---

[1]) См. выше, стр. 346, 347.

595